Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/1471

26. 01. 78

Sachgebiet 707

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Jahreswirtschaftsbericht 1978 der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (0 22 21) 36 35 51

Gemäß § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582) zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers — 14 (42) — 600 01 — Ja 9/78 — vom 26. Januar 1978.

Federführend: Bundesminister für Wirtschaft

Jahreswirtschaftsbericht 1978 der Bundesregierung

Gemäß § 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) legt die Bundesregierung hiermit dem Bundestag und dem Bundesrat den Jahreswirtschaftsbericht 1978 vor. Dieser Bericht enthält:

A. eine Darlegung der für das laufende Jahr von der Bundesregierung angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele. Die in der Form der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dargestellte Jahresprojektion 1978 ist zusammen mit einem Rückblick auf das Jahr 1977 als Anlage beigefügt;

B. eine Darlegung der für das laufende Jahr geplanten Wirtschafts- und Finanzpolitik. Wie bereits in der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 angekündigt, nimmt die Bundesregierung in diesem Bericht zu den strukturpolitischen Fragen ausführlicher als bisher Stellung. In einer weiteren Anlage wird über den gegenwärtigen Stand der Abwicklung des Programms für Zukunftsinvestitionen berichtet;

C. die Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Jahresgutachten des Sachverständigenrates auf Grund von § 6 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 in der Fassung des Gesetzes vom 8. November 1966.

Wie in den vorhergehenden Jahreswirtschaftsberichten nimmt die Bundesregierung nicht nur im Teil C (Stellungnahme im engeren Sinne), sondern auch in den übrigen Teilen im Sachzusammenhang zum Jahresgutachten 1977/78 (JG) des Sachverständigenrates Stellung.

A. Für 1978 angestrebte wirtschafts- und finanzpolitische Ziele

I. Ausgangslage

1. Der weltwirtschaftliche Erholungsprozeß kam im vergangenen Jahr nur noch langsam voran. Lediglich in den Vereinigten Staaten blieb der Aufschwung – mit allerdings sich leicht verringerndem Wachstumstempo – insgesamt kräftig. Dagegen wurden in den anderen außereuropäischen Industrieländern und vor allem in Westeuropa die Auftriebskräfte wieder schwächer. Diese Entwicklung zeigt deutlich, daß die starke Inflation zu Beginn der 70er Jahre, die spektakuläre Verteuerung der Energie, der rasche Anstieg der Lohnkosten, die Veränderungen im Wechselkursgefüge und die Weltrezession 1974/75 tiefe Spuren im Wirtschaftsleben hinterlassen und weitreichende strukturelle Veränderungen ausgelöst haben. Der notwendige Anpassungsprozeß an die veränderten Rahmenbedingungen benötigt offenbar mehr Zeit als ursprünglich vorhersehbar war.

Die Ereignisse der letzten Wochen an den Devisenmärkten verstärken dabei erheblich die Ungewißheit der Unternehmen über ihre künftigen Absatz- und Ertragsmöglichkeiten und belasten zusätzlich ihre Investitionsentscheidungen. Die derzeitige Schwäche der wichtigsten Währung der Welt, in der auch der bei weitem größte Teil der internationalen Kapitaltransaktionen abgewickelt wird, stellt daher ein erhebliches Risiko für die weitere Erholung der Weltwirtschaft dar.

In dieser weltwirtschaftlich schwierigen Situation hat sich die internationale Zusammenarbeit vor allem zwischen den großen Welthandelsnationen sowie in der Europäischen Gemeinschaft und in den internationalen Organisationen bewährt. Von Ausnahmen abgesehen, konnte ein Rückfall in Handelsprotektionismus, internationalen Subventionswettlauf oder konkurrierende Abwertungen bisher weitgehend verhindert werden. Die wichtigsten Industrieländer und die Europäische Gemeinschaft kamen vielmehr überein, die Handelsliberalisierung in den multilateralen Handelsverhandlungen im GATT energisch voranzutreiben. Währungsschwachen Ländern soll durch Aufstockung der Mittel des Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Gemeinschaft ermöglicht werden, bei einer konsequenten Politik zur Beseitigung binnenwirtschaftlicher Inflationsquellen und zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zeitweise noch unvermeidliche Zahlungsbilanzdefizite durch internationale Überbrückungskredite zu finanzieren. Für die Entwicklungsländer und hier insbesondere für die ärmsten Länder soll vor allem die Hilfe durch Übertragung realer Ressourcen aus den Industrieländern verstärkt werden. Angesichts der Konjunkturverlangsamung im vergangenen Jahr wurden außerdem in einer Reihe von Ländern, vor allem in den Vereinigten Staaten, Japan und der Bundesrepublik Deutschland, zusätzliche Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung eingeleitet, von denen positive Impulse für die gesamte Weltwirtschaft zu erwarten sind. Durch die Erklärung des Präsidenten der Vereinigten Staaten vom 21. Dezember 1977 und durch die Entscheidungen der amerikanischen Währungsbehörden vom 4. Januar 1978 wurde unterstrichen, daß die USA ein großes Interesse an einem stabilen Dollar haben und ihre Verantwortung für geordnete Währungsbeziehungen sehen. Die Bundesregierung begüßt diese Bereitschaft zu einer verstärkten währungspolitischen Kooperation. Sie selbst wird sich auch weiterhin intensiv um Fortschritte in der internationalen Zusammenarbeit bemühen. Sie anerkennt in diesem Zusammenhang ausdrücklich, daß die OPEC-Staaten durch vorläufigen Verzicht auf weitere Erdölpreiserhöhungen einen Beitrag zur Verbesserung der derzeit schwierigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erbringen.

Andererseits bestehen noch erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der Weltkonjunktur und ihrer Rückwirkungen auf die binnenwirtschaftliche Entwicklung. Trotz der in einigen Ländern erzielten Fortschritte sind die Inflationsgefahren noch nicht beseitigt; mit erheblichen Zahlungsbilanzungleichgewichten muß vorerst noch gerechnet werden. Die schwierige Konkurrenzsituation und die veränderten Wechselkursverhältnisse stellen überdies für alle am Wirtschaftsleben Beteiligten neue Anforderungen.

2. In der Bundesrepublik kam 1977 das Wirtschaftswachstum nicht so voran, wie es den beschäftigungspolitischen Erfordernissen entsprochen hätte. Nachdem das Sozialprodukt real im ersten Quartal noch zugenommen hatte, stagnierte es im Sommerhalbjahr; im vierten Quartal dürfte es – den verfügbaren Teilindikatoren zufolge – wieder gestiegen sein. Die Arbeitsmarktlage hat sich im Verlauf des Jahres 1977 insgesamt konjunkturell nicht mehr verbessert. Andererseits konnten bei der Preisentwicklung weitere beachtliche Stabilisierungsfortschritte erzielt werden.

Die Gründe für die insgesamt nur mäßige gesamtwirtschaftliche Expansion sind vielfältig: Im Zusammenhang mit der Abschwächung der Weltnachfrage stiegen die Ausfuhren deutlich schwächer als im Vorjahr. Der Private Verbrauch entwickelte sich weniger dynamisch als erwartet. Die private und öffentliche Investitionstätigkeit wurde – zum Beispiel im Energiebereich – durch eine Reihe von gerichtlichen und administrativen Hemmnissen behindert. Die Lohnstückkosten nahmen bei dem schwächeren gesamtwirtschaftlichen Wachstum wieder spürbar zu; bei geringen Preisabwälzungsmöglichkeiten ergab sich somit bei den Unternehmen eine ungünstigere Er-

tragsentwicklung. Der geringere Anstieg der deutschen Lohnstückkosten gegenüber den wichtigsten Handelspartnern ist durch die Verschiebung der Wechselkurse überkompensiert worden. Hinzu kam, daß in einer Reihe von wichtigen Branchen zum Teil weltweite Strukturprobleme das Produktions- und Beschäftigungsniveau drückten.

Die Bundesregierung hat auf die Verlangsamung des Wachstums und angesichts der Gefahr, daß sich daraus ein kumulativer Abschwächungsprozeß ergeben könnte, im Verlauf des Jahres 1977 reagiert. Durch auf Dauer angelegte umfangreiche steuerliche Entlastungsmaßnahmen und durch gezielte Ausgabensteigerungen hat sie die Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen verbessert. Sie bekräftigte damit zugleich ihre Mitverantwortung für die weltwirtschaftliche Entwicklung. Die Partnerländer und auch der Sachverständigenrat haben die von der Bundesregierung eingeleiteten Maßnahmen ausdrücklich begrüßt.

Trotz der nach wie vor bestehenden Unsicherheiten mehren sich seit vergangenem Herbst die Zeichen, daß bei nachlassendem Preisanstieg die wirtschaftlichen Aufwärtstendenzen wieder an Gewicht gewinnen:

a) die Bestellungen bei der Industrie sind seit August wieder spürbar gestiegen; vor allem die Inlandsaufträge für Investitionsgüter erhöhten sich im Herbst deutlich;

b) die Auftragsentwicklung im Baubereich hat sich – bei allerdings niedrigem Ausgangsniveau – insgesamt gebessert;

c) der Private Verbrauch entwickelte sich im zweiten Halbjahr im ganzen günstiger als in der ersten Jahreshälfte;

d) die Nachfrage von Unternehmen und Privatpersonen nach Bankkrediten ist zuletzt wieder schneller gewachsen;

e) die Industrieproduktion, die in den Sommermonaten rückläufig war, nahm seit Herbst wieder etwas zu.

3. Das zentrale Problem für die Wirtschaftspolitik in den kommenden Jahren wird die Sicherung eines sich selbst tragenden, nachhaltigen Wirtschaftsaufschwungs bleiben. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung für die Schaffung ausreichender Beschäftigungsmöglichkeiten und einen fortschreitenden Abbau der Arbeitslosigkeit. Neben einer hinreichenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage kommt dabei den Investitionen nach wie vor eine Schlüsselrolle zu. Sie stärken über ihre Einkommens- und Beschäftigungswirkungen das gesamtwirtschaftliche Nachfrageniveau; zugleich beeinflussen sie Höhe und Struktur des Arbeitsplatzangebots. Arbeitsplatzschaffende Investitionen werden allerdings nur dann vorgenommen, wenn mit ihnen die Erwartung verbunden ist, daß bei spürbar gewachsenen Marktrisiken damit ausreichende Erträge erwirtschaftet werden. Wesentliche Bedingungen für die Wiederherstellung besserer Wachstums- und Beschäftigungschancen sind – neben einer ausreichenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage – vor allem auch die Stärkung des Vertrauens von Konsumenten und Unternehmern, weitere Fortschritte bei der Begrenzung der Kosten- und Preisentwicklung, Aussichten auf eine Verbesserung der Ertragslage sowie die Wahrung eines tragfähigen sozialen Grundkonsens in den wichtigen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Fragen.

4. Wichtigste Aufgabe für die Wirtschafts- und Finanzpolitik ist es 1978,

a) im weiteren Jahresverlauf eine nachhaltige Belebung der Wirtschaftstätigkeit bei weiteren gleichzeitigen Stabilisierungsfortschritten zu sichern,

b) die Voraussetzungen für eine schrittweise Verbesserung der Beschäftigungs- und betrieblichen Ausbildungsmöglichkeiten zu schaffen,

c) den derzeitigen Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegenzuwirken,

d) die Rahmenbedingungen für ein mittelfristig angemessenes und stetes Wachstum zu verbessern.

Dabei ist zu beachten, daß in einer stark von der Ausfuhr abhängigen Volkswirtschaft – wie derjenigen der Bundesrepublik Deutschland – die Möglichkeiten für eine autonome Steuerung der Binnenkonjunktur begrenzt sind.

II. Wirtschafts- und finanzpolitische Ziele

5. Auf Grund der bereits im Vorjahr getroffenen steuer- und haushaltspolitischen Beschlüsse und der sich daraus ergebenden erheblichen Vergrößerung der Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften werden 1978 von den öffentlichen Haushalten erhebliche expansive Impulse ausgehen; die 1977 ins Stocken geratene gesamtwirtschaftliche Entwicklung erhält dadurch neue Anstöße. Damit diese Anstöße nicht nur zu einer vorübergehenden Beschleunigung von Nachfrage und Produktion führen, muß es im weiteren Verlauf zu einer Selbstverstärkung der konjunkturellen Auftriebskräfte kommen. Hierfür ist neben dem Ausbleiben größerer außenwirtschaftlicher Störungen vor allem erforderlich, daß die unmittelbar am Wirtschaftsprozeß Beteiligten – insbesondere die Unternehmen und die Tarifvertragsparteien – ihr Verhalten vorrangig an diesem Ziel orientieren.

6. Unter dieser Voraussetzung und unter Berücksichtigung der Ausgangslage sowie der bereits beschlossenen Maßnahmen hält die Bundesregierung 1978 folgende gesamtwirtschaftliche Entwicklung für erreichbar:

— ein reales Wirtschaftswachstum von rd. 3 1/2 % im Jahresdurchschnitt; wegen der schwachen Entwicklung im Sommerhalbjahr 1977 ist dafür im Jahresverlauf eine Zunahme des realen Sozialproduktes von etwa 4 1/2 % bis 5 % erforderlich,

— eine Begrenzung der Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt auf knapp 4 1/2 %; im Jahresver-

lauf würde dabei die Arbeitslosenquote deutlicher als im Jahresdurchschnitt zurückgehen,

— eine weitere Reduzierung der Verbraucherpreisrate im Jahresdurchschnitt 1978 von 3,9 % im Vorjahr auf rd. 3 1/2 %,

— einen Außenbeitrag, dessen Anteil am Bruttosozialprodukt sich auf knapp 2 % reduziert; dies bedeutet einen weiteren Rückgang des Leistungsbilanzüberschusses.

Mit der Nennung dieser gesamtwirtschaftlichen Zielwerte kommt die Bundesregierung den ihr durch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz auferlegten Verpflichtungen nach. Zwar liegen die genannten Eckdaten wiederum im Rahmen dessen, was auch andere Vorausschätzungen für 1978 erwarten, gleichwohl weist die Bundesregierung – wie in vergangenen Jahreswirtschaftsberichten – erneut ausdrücklich auf die großen Unsicherheiten derartiger Zukunftsaussagen hin. Schwer abschätzbare Risiken bestehen z. Z. insbesondere hinsichtlich der Entwicklung im internationalen Bereich und an den Devisenmärkten. Um so mehr sollten alle Beteiligten dazu beitragen, wenigstens die im binnenwirtschaftlichen Bereich liegenden Risiken soweit wie möglich durch ihre eigenen Entscheidungen auszuräumen.

7. Das von der Bundesregierung im Jahresdurchschnitt 1978 angestrebte reale Wirtschaftswachstum von 3 1/2 % mag — im Hinblick auf den erheblichen Umfang finanzpolitischer Maßnahmen und gemessen an den Ergebnissen früherer Aufschwungsjahre — gering erscheinen. Wegen des geringen Überhangs am Jahresende 1977 setzt es jedoch im Jahresverlauf, d. h. von Jahresanfang bis Jahresende 1978, einen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion von 4 1/2 % bis 5 % voraus. Bei einem solchen Wirtschaftswachstum und einer Zunahme des Produktionspotentials von knapp 3 % würde die Auslastung der technischen Kapazitäten auch im Jahresdurchschnitt wieder leicht steigen. Eine in diesem Rahmen verlaufende gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist allerdings nur dann zu erwarten, wenn die z. Z. erkennbaren außen- und binnenwirtschaftlichen Risiken nicht die Oberhand behalten. Das Wachstumsziel von 3 1/2 % im Jahresdurchschnitt und 4 1/2 % bis 5 % im Jahresverlauf würde erheblich gefährdet, wenn

a) sich die außenwirtschaftlichen Bedingungen (zum Beispiel im Bereich der Wechselkurse, der Exporterträge, des freien Warenverkehrs) verschlechtern

b) oder die Belastungen der Unternehmen, insbesondere durch Kosten, stärker als unterstellt ausfallen

c) oder zu vorsichtige Planung bzw. verzögerter Vollzug der öffentlichen Haushalte, die von den Steuererleichterungen ausgehenden Impulse konterkarieren sollten

d) oder die konjunkturpolitische Kooperation zwischen Bund und Ländern beeinträchtigt werden sollte.

8. Mit dem für den Jahresdurchschnitt 1978 angestrebten realen Wachstum des Bruttosozialprodukts um 3 1/2 % dürfte bei der unterstellten deutlichen Abschwächung des Lohnkostenanstiegs auch die Zahl beschäftigter Arbeitnehmer wieder leicht zunehmen. Zwar wird die Produktivität mit rd. 4 % (Stundenbasis) wahrscheinlich sogar noch etwas stärker steigen als die gesamtwirtschaftliche Produktion, auf Grund des gleichzeitig zu erwartenden Rückgangs der Arbeitszeit wird jedoch voraussichtlich trotzdem noch Spielraum für eine gewisse Ausweitung der Beschäftigtenzahl bleiben.

Für die Entwicklung der Arbeitslosenzahl lassen sich daraus jedoch keine unmittelbaren Rückschlüsse ziehen. Diese hängt auch ab von der Veränderung des einheimischen Arbeitskräfteangebots, das z. Z. auf Grund des Eintretens geburtenstarker Jahrgänge in das Berufsleben wieder zunimmt, von dem weiteren Rückgang der Zahl ausländischer Arbeitnehmer sowie von der Entwicklung der Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung. Hierauf hat auch der Sachverständigenrat in seinem letzten Gutachten ausdrücklich hingewiesen (Ziffer 232 JG). Unter Berücksichtigung dieser Faktoren geht die Bundesregierung davon aus, daß die Arbeitslosenzahl im Jahresverlauf 1978 zurückgeht. Die Arbeitslosenquote wird im Jahresverlauf somit voraussichtlich ebenfalls etwas sinken, im Jahresdurchschnitt 1978 jedoch voraussichtlich kaum wesentlich unter 4 1/2 % liegen.

9. Angesichts der bereits seit einigen Monaten nicht mehr steigenden industriellen Erzeugerpreise und der zuletzt sogar rückläufigen Einfuhrpreise erscheint bei der angenommenen Verlangsamung der Lohnkostenentwicklung trotz der Mehrwertsteuererhöhung eine weitere Reduzierung der Verbraucherpreisrate auf rd. 3 1/2 % im Jahresdurchschnitt möglich. Der für 1978 vorausgeschätzte Anstieg der Verbraucherpreise wäre damit voraussichtlich wiederum, nach der Schweiz, der niedrigste aller westlichen Industrieländer. (Für den Durchschnitt der OECD-Länder, ohne Bundesrepublik, derzeit vorausgeschätzte Verbraucherpreisrate: + 7 1/2 %.)

10. Angesichts der weiterhin beträchtlichen internationalen Zahlungsbilanzungleichgewichte sowie der starken Aufwertung der D-Mark ist die Beurteilung der zukünftigen Außenhandelsentwicklung besonders schwierig. In Übereinstimmung mit den internationalen Gremien wird für 1978 allgemein mit einer realen Zunahme des Welthandels um etwa 5 % gerechnet. Dabei wird allerdings unterstellt, daß die Wechselkursentwicklung keine größeren Turbulenzen aufweist und es nicht zu einer weiteren Ausweitung von Handelshemmnissen kommt.

Die Zunahme der realen Warenausfuhr könnte sich etwa im Rahmen der Welthandelsentwicklung halten, während die Einfuhrentwicklung bei dem erwarteten Wirtschaftswachstum sich 1978 wieder etwas beschleunigen dürfte. Unter der Voraussetzung etwa unveränderter Austauschrelationen (terms of trade) würde sich dann der Außenbeitrag auch 1978 weiter reduzieren. Damit würde die Bundes-

republik Deutschland weiterhin einen wichtigen Beitrag zur Lösung der internationalen Zahlungsbilanzprobleme leisten.

11. Diese angestrebte gesamtwirtschaftliche Entwicklung kann jedoch voraussichtlich nur dann erreicht werden, wenn sich aus den finanzpolitischen Anstößen über eine nachhaltige Verbesserung der Absatz- und Ertragserwartungen allmählich ein sich selbst verstärkender Wachstumsprozeß entwickelt, der zunehmend von der privaten Investitionstätigkeit getragen wird. Eine wichtige Vorbedingung hierfür ist, daß die Erträge der Unternehmen, deren Entwicklung im Vorjahr hinter der Zunahme der Lohneinkommen zurückgeblieben war, 1978 wieder stärker steigen. Zwar gilt es gesamtwirtschaftlich stets zwischen der Kosten- und der Nachfragewirkung von Lohnerhöhungen abzuwägen; in der gegenwärtigen Situation sind die Risiken zu starker Lohnanhebungen tendenziell höher zu veranschlagen als die Risiken zu niedriger Lohnanhebungen. Das Gleiche gilt auch für die Risiken auf Grund von Preisverhalten, das den Verhältnissen auf den Absatzmärkten nicht ausreichend Rechnung trägt. Auch angesichts des durch die Geldpolitik abgesteckten nominalen Gesamtrahmens hängt die tatsächliche Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktion und damit die Beschäftigung weitgehend von den autonomen einkommens- und preispolitischen Entscheidungen in der Wirtschaft ab.

Mit der Jahresprojektion ist im Jahresdurchschnitt 1978 eine Zunahme der Bruttolöhne und -gehälter je beschäftigten Arbeitnehmer um 5½ % noch vereinbar. Diese Zahl darf allerdings nicht mit dem angenommenen Durchschnitt von Tariflohnabschlüssen verwechselt werden: In dieser Zahl ist nämlich auch der höhere Überhang des Vorjahres enthalten; außerdem ist der Unterschied in der Entwicklung zwischen Effektiv- und Tariflöhnen zu berücksichtigen. Auch die Entwicklung der Löhne muß im übrigen im Gesamtrahmen dieser Projektion und der in Ziffer 7 erwähnten Risiken und Unsicherheiten für den Wachstumsprozeß gesehen werden. Da beim erwarteten Wirtschaftswachstum mit einer leichten Ausweitung der Beschäftigtenzahl gerechnet werden kann, würde die Bruttolohn- und -gehaltssumme – und ebenso das Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit – mit gut 5½ % voraussichtlich geringfügig stärker zunehmen als der Bruttolohn je Beschäftigten. Für das Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen ergäbe sich dann – bei dem angestrebten nominalen Wachstum des Bruttosozialprodukts von 6½ % bis 7½ % – ein Anstieg zwischen 9 % und 11 % (nach + 2½ % im Vorjahr). Die Bruttolohn- und -gehaltssumme je Beschäftigten war im Vorjahr um 7 % gestiegen.

B. Für 1978 geplante Wirtschafts- und Finanzpolitik

12. Die im folgenden dargelegten wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungen und Absichten sollen die angestrebte gesamtwirtschaftliche Entwicklung vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Tendenzen in der Weltwirtschaft und in der Binnenwirtschaft ermöglichen.

I. Politik zur Förderung von Beschäftigung, Wachstum und Stabilität

13. Bereits im vergangenen Jahr hat die Bundesregierung ein umfangreiches Expansionsprogramm beschlossen, das in seinen Auswirkungen vor allem auf das Jahr 1978 zielt. Ausgabensteigerungen und Steuersenkungen werden nach der Rechnung des Sachverständigenrates in diesem Jahr zu expansiven Impulsen von 23 Mrd. DM führen, das sind fast 2 % des Bruttosozialprodukts. (Ein Bericht über den Abwicklungsstand des im Frühjahr 1977 verabschiedeten mehrjährigen Programms für Zukunftsinvestitionen ist als Anlage II dem Jahreswirtschaftsbericht beigefügt.) Jetzt kommt es darauf an, daß die hiermit verbundenen expansiven Impulse genutzt und nicht durch Erhöhung der Kosten und Preise abgeschwächt werden. Dies gilt um so mehr, als die Wechselkursveränderungen der letzten Wochen die außenwirtschaftlichen Wettbewerbsbedingungen der deutschen Wirtschaft erschwert und damit die Wachstums- und Beschäftigungsrisiken vergrößert haben. Angesichts der nach wie vor großen Unsicherheiten in der Weltwirtschaft mißt die Bundesregierung gleichzeitig einer Verstärkung der engen internationalen Zusammenarbeit große Bedeutung bei.

14. Die Bundesregierung hält 1978 folgende Ausrichtung der Wirtschafts- und Finanzpolitik für angemessen:

Geld- und Kreditpolitik

Bundesregierung und Deutsche Bundesbank stimmen darin überein, daß 1978 von der monetären Seite her ein stärkeres reales Wachstum und höhere Beschäftigung bei weiteren Stabilitätsfortschritten gefördert werden sollen. Diesem Ziel trägt die von der Deutschen Bundesbank angestrebte Zuwachsrate für die Zentralbankgeldmenge (Bargeldumlauf und für Inlandsverbindlichkeiten von den Kreditinstituten zu unterhaltende, zu konstanten Reservesätzen vom 1. Januar 1974 berechnete Mindestreserven) von 8 % im Jahresdurchschnitt 1978 Rechnung. Wegen der unerwartet hohen Zunahme im zweiten Halbjahr 1977 bedeutet dies allerdings einen deutlich langsameren Anstieg im Jahresverlauf. Dieser monetäre Rahmen stellt jedoch keine Richtschnur für individuelle Einkommens- und Preisforderungen dar.

Die Deutsche Bundesbank hat unter anderem auf die Dollarschwäche und die dadurch bedingte Verschlechterung der Wettbewerbs- und Ertragslage der deutschen Unternehmen am 16. Dezember 1977 mit einer Senkung des Diskont- und Lombardsatzes von 3 1/2 % auf 3 % bzw. von 4 % auf 3 1/2 % reagiert und gleichzeitig die Mindestreservesätze für Auslandsverbindlichkeiten fühlbar angehoben. Die am 4. Januar 1978 von amerikanischer Seite in Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank eingeleiteten Maßnahmen sollen einer weiteren Abschwächung des Dollarwertes entgegenwirken. Die Bundesregierung hofft, daß damit der Weg zu einer an den realen ökonomischen Gegebenheiten ausgerichteten Wechselkursentwicklung erleichtert wird.

Im Hinblick auf die Zinsentwicklung am Kapitalmarkt wird die Bundesregierung in Abstimmung mit den Gebietskörperschaften, Sozialversicherungsträgern und der Deutschen Bundesbank weiterhin darauf achten, daß die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand zeitlich gestaffelt wird und damit Spannungen auf den Kreditmärkten vermieden werden.

Haushaltspolitik

Für die Haushaltspolitik stellt sich 1978 die Aufgabe, unter Beachtung der mittelfristig erforderlichen Konsolidierung durch eine wieder expansivere Ausrichtung der öffentlichen Haushalte einen Beitrag zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu leisten. Der finanzpolitisch eingeleitete Konsolidierungsprozeß wird damit nicht aufgegeben, sondern lediglich zeitlich den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen angepaßt.

a) Der Bundeshaushaltsplan 1978 sieht eine Steigerung der Ausgaben gegenüber 1977 um über 10 % vor. Deutlich überproportional sollen dabei die investiven Ausgaben zunehmen. Das Finanzierungsdefizit wird sich mit voraussichtlich rd. 31 Mrd. DM um rd. 10 Mrd. DM ausweiten. Die expansiven Impulse der öffentlichen Nachfrage sollen beim Haushaltsvollzug möglichst rasch und wirksam zum Tragen kommen. Die frühzeitige Verabschiedung des Bundeshaushaltsplans schafft hierfür günstige Voraussetzungen.

b) Die Bundesregierung erwartet, daß auch Länder und Gemeinden ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung Rechnung tragen und ihre Haushalte 1978 gemäß der Absprache im Finanzplanungsrat ebenfalls expansiv gestalten und vollziehen.

c) Das gemeinsam von Bund, Ländern und Gemeinden durchgeführte Programm für Zukunftsinvestitionen soll auftrags- und produktionsmäßig mit Schwerpunkt im Jahr 1978 umgesetzt werden

(vgl. Anlage II). Die Bundesregierung hält es für geboten, soweit wie möglich die Vergabe weiterer Aufträge in das Jahr 1978 vorzuziehen. Größtes Gewicht hat dabei auch weiterhin die Zusätzlichkeit der ausgewählten Investitionsprojekte.

d) Im ERP-Wirtschaftsplan ist 1978 eine Steigerung der zur Wirtschaftsförderung eingesetzten Mittel um 11,6 % vorgesehen. Wesentlich verstärkt werden dabei die für die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen vorgesehenen Aufwendungen. Die Maßnahmen zur Mittelstandsförderung werden durch zusätzliche Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau in einem Gesamtumfang bis zu 2 Mrd. DM ergänzt.

Steuerpolitik

Durch die steuerpolitischen Beschlüsse im vergangenen Jahr, die den Steuerpflichtigen insgesamt per Saldo Entlastungen um rd. 11 1/2 Mrd. DM bringen, wurden die steuerlichen Rahmenbedingungen wesentlich verbessert. Die Bundesregierung beabsichtigt darüber hinaus 1978 nur solche Änderungen im Steuerrecht, die der Anpassung an spezifische Erfordernisse dienen. Es handelt sich dabei um die Verbesserung der Investitionszulagenregelung für Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen, um Maßnahmen zur Erhaltung der Wirksamkeit der Berlinförderung sowie der Zonenrandförderung und um die verstärkte Förderung von Kapitalanlagen im Rohstoff- und Energiebereich sowie in den wirtschaftlich am wenigsten entwickelten Ländern auf Grund des Entwicklungsländersteuergesetzes.

Innovationsförderung für kleine und mittlere Unternehmen

Die Bundesregierung hält eine nachhaltige Stärkung des Innovationspotentials kleiner und mittlerer Unternehmen für erforderlich. Im Rahmen eines forschungs- und technologiepolitischen Gesamtkonzepts sind folgende neue Maßnahmen bereits getroffen bzw. vorgesehen:

a) Die Investitionszulage für Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen soll beträchtlich erhöht werden; die Zulage wird dabei auf die Anschaffung aktivierungspflichtiger immaterieller Wirtschaftsgüter (z. B. Patente) ausgedehnt; die Zulagenregelung für Gebäude wird erweitert.

b) Die Vertragsforschung wird durch einen Zuschuß in Höhe von 30 % – höchstens 120 000 DM jährlich – des vom Auftraggeber gezahlten Entgelts für die von externen Stellen (z. B. Forschungsinstitute, Hochschulen) erbrachten Forschungs- und Entwicklungsleistungen begünstigt.

c) Der Technologie-Transfer zur Aktivierung des Innovationspotentials kleiner und mittlerer Unternehmen wird verstärkt gefördert.

d) Die Mittel für industrielle Gemeinschaftsforschung werden 1978 um 8 Mio DM auf 59 Mio DM aufgestockt.

e) Das Erstinnovationsprogramm wird 1978 um 6,5 Mio DM auf 18,5 Mio DM erhöht.

Förderung der wirtschaftlichen Selbständigkeit

Die Bundesregierung sieht in der Bereitschaft zur Gründung selbständiger Existenzen eine zentrale Frage der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Deshalb hat sie beschlossen, die Mittel des ERP-Existenzgründungsprogramms (einschließlich ERP-Standortprogramm) von 265 Mio DM auf 500 Mio DM aufzustocken. Außerdem wird die Bundesregierung prüfen, wie, insbesondere durch Maßnahmen im Bereich der Information und Beratung, der Wille zur Selbständigkeit gestärkt werden kann.

Beseitigung von Investitionshemmnissen

Bund, Länder und Gemeinden wollen sich mit Nachdruck um einen Abbau solcher administrativer, rechtlicher und anderer Hemmnisse bemühen, durch die private und öffentliche Investitionen erschwert oder verzögert werden. Insbesondere geht es darum, der immer größer werdenden Zähflüssigkeit der Planungs- und Genehmigungsverfahren entgegenzuwirken. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Auflösung des Investitionsstaus im Kraftwerksbau und bei bestimmten öffentlichen Infrastrukturinvestitionen. Die Bundesregierung prüft deshalb in Zusammenarbeit mit Ländern, Gemeinden, Unternehmensverbänden und Gewerkschaften Wege, wie die Hindernisse abgebaut werden können. Die Bundesregierung begrüßt die Beschlüsse der Länderbauminister vom 12. Januar 1978, die auf eine weitestmögliche Beseitigung der Hemmnisse im Bereich des Baugenehmigungsverfahrens und der Bauaufsicht zielen. Sie erwartet, daß diese Beschlüsse baldmöglich durch die Länder und Kommunen realisiert werden.

Arbeitsmarktpolitik

Das bewährte arbeitsmarktpolitische Instrumentarium des Arbeitsförderungsgesetzes wird voll ausgeschöpft. Besondere Bemühungen erfordern auch künftig Problemgruppen des Arbeitsmarktes, wie z. B. Frauen, ältere Arbeitnehmer, Behinderte. Die in den letzten Jahren beträchtlich aufgestockten Mittel für die Eingliederungsbeihilfen nach dem Arbeitsförderungsgesetz haben erhebliche Erleichterungen für die Vermittlung dieses Personenkreises gebracht. Um die Ausbildungs- und Beschäftigungschancen für Behinderte zu erhöhen, ist Anfang 1978 ein neues Sonderprogramm mit einem Volumen von 100 Mio DM in Kraft getreten, das Zuschüsse an Arbeitgeber für die Einstellung von Behinderten vorsieht. Darüber hinaus ist beabsichtigt, Klein- und Mittelbetriebe von der Ausgleichsabgabe zu entlasten, sofern die in Kürze vorliegenden Ergebnisse einer Untersuchung der Bundesanstalt für Arbeit über die Beschäftigungssituation der Schwerbehinderten dies rechtfertigen.

Im Interesse der Arbeitnehmer ohne hinreichende Ausbildung, vor allem auch von Jugendlichen, hat die Bundesregierung auch für 1978 im Wege der Verordnung die Anspruchsvoraussetzungen für die Förderung der beruflichen Bildung nach dem Arbeits-

förderungsgesetz durch Herabsetzung der Mindestbeschäftigungszeiten erleichtert.

Außerdem hält die Bundesregierung zur Verbesserung der Beschäftigungslage folgendes für erforderlich:

a) Angesichts der derzeitigen Beschäftigungsperspektiven bleibt der Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer uneingeschränkt aufrechterhalten. Gleichzeitig setzt die Bundesregierung ihre Bemühungen fort, den in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländern die Eingliederung zu erleichtern.

b) Die Bundesregierung hat sich in der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 für die Einführung eines Berufsgrundbildungsjahres für alle Schüler eingesetzt. Angesichts der gegenwärtigen Probleme auf dem Ausbildungsstellen- und Arbeitsmarkt soll vorrangig ein Angebot beruflicher Grundbildung für Jugendliche, die keinen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz gefunden haben, bereitgestellt werden. Die Bundesregierung erwartet entsprechende Entscheidungen seitens aller Bundesländer.

c) Die Möglichkeiten für Teilzeitarbeit sollen insbesondere auch im öffentlichen Dienst ausgebaut werden.

Besonderes Gewicht mißt die Bundesregierung den Vermittlungsaktivitäten der Arbeitsverwaltung zu. Das Personal im Bereich von Vermittlung und Beratung wurde dementsprechend um 1600 Stellen verstärkt. Die im Frühjahr zu erwartenden Ergebnisse der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Untersuchung zur Motivation von Arbeitslosen, zur Mobilitäts- und Fortbildungsbereitschaft von Beschäftigten, zum Einstellungsverhalten der Arbeitgeber und zur Effektivität der Vermittlungsdienste lassen auch Erkenntnisse darüber erwarten, wie die Ausgleichsvorgänge am Arbeitsmarkt eventuell noch weiter verbessert werden können.

Eine Verbesserung der Arbeitsmarktlage hängt auch entscheidend von der Mitwirkung der Betroffenen ab. Die mit der Arbeitslosigkeit verbundenen Probleme können nur bewältigt werden, wenn alle Beteiligten – Unternehmensleitungen, Betriebsräte, Belegschaften, Gewerkschaften und öffentliche Verwaltungen – besondere Aufmerksamkeit auf die Wiederbesetzung zur Zeit nicht genutzter und auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze richten und so ihre Solidarität mit den einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz Suchenden beweisen. So sollten vor allem bei Überlegungen zur Überschreitung der tariflichen Arbeitszeit die betrieblichen Möglichkeiten von Neueinstellungen berücksichtigt und verstärkt auch Teilzeitarbeitsplätze, die vor allem den Wünschen vieler Frauen entsprechen, angeboten werden.

Preis- und einkommenspolitisches Verhalten

Nachdem Bundesregierung und Deutsche Bundesbank mit ihren wirtschafts-, finanz- und geldpolitischen Entscheidungen die Voraussetzungen für eine Besserung der Nachfrage-, Produktions- und Beschäftigungsentwicklung geschaffen haben, kommt es jetzt darauf an, daß alle Beteiligten die damit gegebenen Chancen wahrnehmen.

Besonderes Gewicht haben in diesem Zusammenhang das preispolitische Verhalten der Unternehmen und die einkommenspolitischen Entscheidungen der Tarifpartner. Die Bundesregierung stellt mit diesem Jahreswirtschaftsbericht gemäß § 3 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StWG) allen Beteiligten Orientierungsdaten für 1978 zur Verfügung.

Infolge der gewachsenen Absatzrisiken, die sich auch aus dem verstärkten internationalen Wettbewerbsdruck sowie strukturellen Schwächen ergeben, sind möglichst stabile Kosten investitions- und beschäftigungspolitisch besonders bedeutsam. Für die meisten Unternehmen sind die Überwälzungsmöglichkeiten spürbar geringer geworden, und der Versuch, Preisanhebungen durchzusetzen, ist mit der Gefahr verbunden, daß der Markt darauf mit einer sinkenden Nachfrage reagiert oder ausländische Wettbewerber ihre Marktanteile ausdehnen. Da Löhne und Lohnnebenkosten insgesamt den bei weitem größten Kostenfaktor darstellen, sind in der derzeitigen Wirtschaftslage, nicht zuletzt wegen der in der letzten Zeit erfolgten Aufwertung der D-Mark, die von zu starken Kostensteigerungen sich für Beschäftigung und Wirtschaftswachstum ergebenden Risiken sorgfältig zu beachten. Dadurch würde nicht nur die Schaffung neuer rentabler Arbeitsplätze erschwert, sondern es könnten auch bestehende Arbeitsplätze gefährdet werden. Andererseits wäre aber auch ein Verzicht auf Lohnerhöhungen nicht vertretbar, weil dies eine nicht ausreichende Entwicklung der privaten Verbrauchsausgaben zur Folge haben könnte; denn die Löhne sind gesamtwirtschaftlich der bei weitem größte Faktor der privaten Verbrauchsnachfrage und damit des binnenwirtschaftlichen Absatzes. Es geht daher bei den autonomen einkommenspolitischen Entscheidungen darum, den optimalen Schnittpunkt zwischen Kostenbelastungen und Nachfragewirkungen zu finden, wobei die von zu starken Lohnanhebungen ausgehenden gesamtwirtschaftlichen Risiken gegenwärtig tendenziell höher einzuschätzen sind als die Risiken zu niedriger Lohnsteigerungen. Die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen würde außerdem erleichtert, wenn – wie in früheren Jahren – wieder stärker die unterschiedliche strukturelle und konjunkturelle Entwicklung in den einzelnen Wirtschaftszweigen sowie der sich wandelnde Bedarf für beruflich qualifizierte und weniger qualifizierte Arbeitskräfte in Rechnung gestellt würde.

Es müssen weiterhin Anstrengungen unternommen werden, um zu einer stärkeren Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen zu gelangen. Die Bundesregierung wird einen Gesetzentwurf vorlegen, um Hemmnisse, die in dieser Hinsicht bestehen, soweit wie möglich abzubauen.

15. Die derzeitige Wirtschafts- und Beschäftigungslage, die Perspektiven für die weitere Entwicklung im Jahre 1978 sowie die vorgesehenen Grundlinien der Wirtschafts- und Finanzpolitik waren am 12. Januar 1978 Gegenstand der Erörterungen im Konjunk-

turrat. Dabei ergab sich weitgehede Übereinstimmung in der Beurteilung der wirtschaftlichen Aussichten für 1978.

II. Wirtschaftspolitik im europäischen und internationalen Zusammenhang

16. Die Bundesregierung unterstreicht erneut die Bedeutung der internationalen Abstimmung der Wirtschaftspolitik für eine möglichst rasche Überwindung der Phase anhaltender Arbeitslosigkeit, schwachen Wachstums und struktureller Zahlungsbilanzprobleme. Sie mißt einer engen Zusammenarbeit der Industriestaaten, so wie sie auch bei den Gipfelgesprächen der Staats- und Regierungschefs der sieben großen Industrienationen in London im Mai 1977 zum Ausdruck kam, für eine ausgewogenere Entwicklung der Weltwirtschaft eine wichtige Bedeutung bei. Nach Ansicht der Bundesregierung ist die Lösung der in der Londoner Schlußerklärung hervorgehobenen Aufgabe nach wie vor von höchster Dringlichkeit. Es gilt, mehr Arbeitsplätze zu schaffen und weiterhin die Inflation zu dämpfen; denn Inflation verringert die Arbeitslosigkeit nicht. Außerdem müssen die Möglichkeiten für den Handelsaustausch zur Stärkung des offenen Welthandelssystems ausgeweitet werden; denn dadurch werden zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen.

Im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft müssen die wirtschaftspolitischen Anstrengungen verstärkt werden, um eine noch größere Annäherung der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen. Die Bundesregierung hält in diesem Zusammenhang das Fünfjahresprogramm der Kommission für wichtig, das zur Zeit von den Gemeinschaftsgremien geprüft wird. Im Hinblick auf eine Wirtschafts- und Währungsunion soll das Programm die verschiedenen Aktionsbereiche in einen kohärenten Gesamtrahmen stellen und vor allem zur Vervollständigung des Binnenmarktes, zur Verbesserung der wirtschaftlichen Konvergenz und zur Erleichterung notwendiger Strukturanpassungen beitragen.

Europäische Wirtschafts- und Währungspolitik

17. Die Gemeinschaft hat sich in ihrem Jahresbericht über die Wirtschaftslage in der Gemeinschaft vom 21. November 1977 Leitlinien für die Konjunkturpolitik für 1978 vorgegeben, die den aktuellen und nur allmählich abzubauenden Wachstumshemmnissen Rechnung tragen. Die Bundesregierung bekräftigt diese wirtschaftspolitischen Leitlinien, die zur Lösung des Beschäftigungsproblems den privaten Investitionen Vorrang geben und eine flankierende Nachfragestützung über den privaten Verbrauch vorsehen, der bei moderaten Lohnabschlüssen durch Steuerentlastungsmaßnahmen und eine Verringerung der Inflationsrate kräftig angeregt werden soll. Im Rahmen dieser Orientierung soll die Haushaltspolitik noch stärker als Instrument der Wachstumspolitik sowie zur Investitionsförderung eingesetzt und die monetäre Politik an der Konsolidierung der Erfolge in der Inflationsbekämpfung und an dem Wachstumsziel ausgerichtet bleiben. Die Bundesregierung hält die sich für 1978 in der Gemeinschaft insgesamt abzeichnende expansivere Ausrichtung der Finanzpolitik für angemessen, zumal wenn dabei steuerpolitische Entlastungsmaßnahmen des Staates für die Unternehmen und die privaten Haushalte ein größeres Gewicht erlangen (vgl. Ziffer 56). Die Bundesrepublik Deutschland erbringt mit ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik, namentlich mit den Beschlüssen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung vom 14. September 1977 – insbesondere durch die ausgewogene Mischung einnahme- und ausgabepolitischer Instrumente – auch einen angemessenen Beitrag zur Überwindung der wirtschaftlichen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft. Damit sich die Multiplikatorwirkungen der Maßnahmen gegenseitig verstärken können, müssen alle Mitgliedstaaten jenen Spielraum nutzen, der ihnen im Zuge ihres Anpassungsprozesses schrittweise wieder zuwächst. Dabei kommt der Abstimmung der Wirtschaftspolitik zwischen den Mitgliedstaaten eine große Bedeutung zu. Die Bundesregierung begrüßt deshalb die Initiative der Kommission zu einer Verbesserung der Koordinierung der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitik und wird an der Prüfung dieser Vorschläge in den Gemeinschaftsgremien konstruktiv mitwirken.

18. Angesichts des nur langsamen Wirtschaftswachstums und der großen Beschäftigungsprobleme stehen die Regierungen einiger Mitgliedstaaten unter einem zunehmenden Druck, den Außenwirtschaftsbereich verstärkt zu reglementieren sowie durch vermehrte direkte Eingriffe des Staates die Wirtschaft zu steuern, sei es durch Investitions- und Beschäftigungsregelungen für gewisse Branchen, sei es durch administrative Kontrollen von Preisen, Löhnen und Einkommen. Die Bundesregierung sieht diese Entwicklung mit Sorge. Sie ist der Auffassung, daß die Probleme stattdessen durch gemeinsame Anstrengungen auf Gemeinschaftsebene mit marktwirtschaftlichen Mitteln gelöst werden sollten (vgl. Ziffer 5 b). In diesem Zusammenhang wertet sie die bereits erfolgte Neuordnung des Sozialfonds sowie die EG-Anleihe zur Förderung von Strukturmaßnahmen in Höhe von 1 Mrd. ERE und die Aufstockung des Regionalfonds für die nächsten drei Jahre auf 1,85 Mrd. ERE, die vom Europäischen Rat am 5./6. Dezember 1977 beschlossen wurden, als einen wirtschaftspolitischen Ansatz, der dem Drang zu nationalem Strukturdirigismus und Handelsprotektionismus entgegenwirken soll. In die gleiche Richtung zielt die vom Rat der Gouverneure der Europäischen Investitionsbank für Mitte 1978 in Aussicht genommene Kapitalerhöhung.

19. Auf währungspolitischem Gebiet müssen sich die Mitgliedstaaten bemühen, die im vergangenen Jahr erreichte Zahlungsbilanzanpassung durch eine verbesserte Konvergenz ihrer wirtschaftlichen Entwicklung fortzusetzen. Die Bundesregierung hat diese gemeinsamen Bemühungen durch ihre Mitwirkung bei der Anpassung des mittelfristigen finanziellen Beistands unterstützt. Der Beistandsrahmen

wurde auf 5,4 Mrd. ERE verdoppelt, der Anteil der Bundesrepublik beträgt jetzt 1 200 Mio. ERE. Gleichzeitig ist die Konditionalität dieses Instruments verstärkt worden, so daß es in Zukunft besser zu einer gleichgerichteten wirtschaftlichen Entwicklung in der Gemeinschaft beitragen kann. Außerdem sind die Schuldner- und Gläubigerallongen im kurzfristigen Währungsbeistand der EG-Notenbanken verdoppelt worden.

Die Bundesregierung stellt fest, daß sich der Europäische Wechselkursverbund als Stabilisierungsfaktor in Europa bewährt hat; sie wird zusammen mit den Partnerländern auch weiterhin nach besten Kräften zu seiner Sicherung beitragen. Allerdings bleibt eine verstärkte wirtschaftliche Konvergenz die wichtigste Voraussetzung für eine größere Kursstabilität der Mitgliedswährungen innerhalb und außerhalb des Verbundes.

Internationale Währungspolitik

20. Die Bundesregierung begrüßt die Fortschritte, die eine Reihe wichtiger Handelspartner in ihrem Bemühen um eine Verringerung bzw. Beseitigung ihrer Leistungsbilanzdefizite aufzuweisen hat. Gleichwohl wird eine Reihe von Ländern – auch wenn sie ihre internen Anstrengungen zur Verbesserung ihrer Leistungsbilanz fortsetzen – weiterhin um die Finanzierung ihrer Leistungsbilanzdefizite bemüht bleiben müssen.

Die Bundesrepublik Deutschland wird entsprechend ihrer Verantwortung als bedeutende Volkswirtschaft zu funktionsfähigen Währungsbeziehen beitragen. Die Bundesregierung wertet den weiteren Rückgang des deutschen Leistungsbilanzüberschusses als einen wesentlichen Beitrag zu einem besseren internationalen Zahlungsbilanzgleichgewicht. Umfangreiche langfristige Nettokapitalexporte haben zudem den Leistungsbilanzüberschuß weit übertroffen und dadurch den internationalen Anpassungsprozeß erleichtert. Außerdem wurde durch die Mitwirkung bei internationalen Kreditaktionen die Finanzierung von Leistungsbilanzdefiziten anderer Länder spürbar gefördert.

Die Grundlinien der bisher praktizierten Wechselkurspolitik werden auch 1978 beibehalten: Die Deutsche Bundesbank beschränkt sich neben etwa erforderlichen Interventionen innerhalb des EG-Wechselkursverbundes auf die Glättung erratischer Kursschwankungen. Dabei mißt die Bundesregierung der intensiven Zusammenarbeit unter den Zentralbanken eine große Bedeutung bei und unterstreicht die gemeinsame Verantwortung der europäischen und außereuropäischen Industrieländer für die Erhaltung funktionsfähiger internationaler Währungsbeziehungen.

21. Die gesetzgebenden Körperschaften der Bundesrepublik Deutschland haben dem geänderten Übereinkommen über den Internationalen Währungsfonds (IWF) zugestimmt. Die neuen Währungsregelungen treten in Kraft, sobald die erforderliche Stimmenzahl im IWF erreicht ist. Die Neuregelungen betreffen im Kern zweierlei: Zum einen werden die IWF-Mitgliedsländer nunmehr auch de jure in der Wahl ihres Wechselkursregimes frei sein; zum anderen wird die Rolle des Goldes im Währungssystem erheblich verringert. Gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des geänderten Übereinkommens wird auch die 1976 beschlossene IWF-Quotenerhöhung um 33 % wirksam. Diese Quotenerhöhung verbessert die Liquidität des IWF und damit seine Ausleihfähigkeit. Eine zusätzliche Ausdehnung des IWF-Kreditpotentials ist mit der 1977 grundsätzlich beschlossenen „Erweiterten Finanzierungsfazilität" („Witteveen-Fazilität") eingeleitet worden. Die Deutsche Bundesbank hat sich innerhalb des Gesamtrahmens von rd. 10 Mrd. $ zur Bereitstellung von 1,2 Mrd. $ bereit erklärt. Kredite aus der neuen Fazilität sollen Ländern gewährt werden können, deren Zahlungsbilanzdefizite im Vergleich zu ihren Quoten hoch sind und die ein mit wirtschaftspolitischen Auflagen versehenes Bereitschaftskreditabkommen mit dem IWF abschließen. Die auf eine Geltungsdauer von zwei Jahren begrenzte Fazilität wird allerdings erst wirksam, wenn sie von einer Reihe anderer Geberländer gebilligt sein wird.

Außenwirtschaftspolitik

22. Die auf Grund veränderter Rahmenbedingungen (vgl. Ziffer 1) unvermeidbaren Anpassungsprobleme in der Weltwirtschaft sind im zurückliegenden Jahr vor dem Hintergrund einer weltweiten konjunkturellen Abschwächung wieder deutlicher hervorgetreten. Die Strukturprobleme und damit der Anpassungsdruck einzelner Industriezweige (z. B. Stahl, Schiffbau) haben sich hierdurch noch verschärft. Grundsätzlich sind handelsbeschränkende Maßnahmen nicht geeignet zur Lösung solcher Probleme.

Die Bundesregierung hat daher nur zögernd und zur Aufrechterhaltung des Integrationsstandes der Europäischen Gemeinschaft sowie der Gemeinsamkeit der Handelspolitik einfuhrbeschränkenden Maßnahmen auf dem Stahl- und Textilsektor zugestimmt. Sie wird sich jedoch weiterhin mit allem Nachdruck dafür einsetzen, den Liberalisierungsgrad im Welthandel zu verbessern, neue Eingriffe in den internationalen Warenaustausch zu verhindern und vorübergehend eingeführte Beschränkungen möglichst bald wieder aufzuheben. Bei den Vorbereitungen der Schlußphase der multilateralen Handelsverhandlungen im Rahmen der Tokio-Runde des GATT wird sich die Bundesregierung für eine substantielle Zollsenkung, eine Verringerung nicht zolltariflicher Handelshemmnisse und für eine Verbesserung des Weltagrarhandels einsetzen. Zur Unterstützung der fortschreitenden Integration der Entwicklungsländer in die arbeitsteilige Weltwirtschaft haben Liberalisierungsmaßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer bei den GATT-Verhandlungen besonders große Bedeutung. Die Bundesregierung unterstützt Anstrengungen der Entwicklungsländer, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Liberalisierung ihres Handels untereinander zu erweitern und auch dadurch dem Ziel einer weitergehenden Arbeitsteilung näherzukommen.

23. Am 3. Juni 1977 wurde in Paris die *Konferenz für Internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit* (KIWZ) abgeschlossen. Das Hauptziel dieser bisher umfassendsten Nord-Süd-Konferenz außerhalb des VN-Rahmens war es, den in verschiedenen Bereichen laufenden Fachverhandlungen neue Impulse zu geben. Die intensive Erörterung aller Nord-Süd-Themen hat auf beiden Seiten das Verständnis für die weltwirtschaftlichen Zusammenhänge vertieft.

Der Dialog zwischen Industrie- und Entwicklungsländern wird nunmehr, wie auf der KIWZ beschlossen, in den Vereinten Nationen fortgeführt. Die Bundesregierung wird dort weiterhin dafür eintreten, den berechtigten Interessen der Entwicklungsländer und deren Forderung nach verstärktem wirtschaftlichen Wachstum durch eine sinnvolle Fortentwicklung des freiheitlichen Weltwirtschaftssystems zu entsprechen. Wichtig sind vor allem weitere Fortschritte in der Handelsliberalisierung und beim Technologietransfer.

In der Diskussion zwischen westlichen Industrieländern und den Entwicklungsländern stehen darüber hinaus Fragen der Rohstoffpolitik und der Verschuldung der Entwicklungsländer im Vordergrund. Dafür sind Lösungen zu finden, die unter Wahrung der Funktionsfähigkeit der Weltwirtschaftsordnung den jeweiligen Rohstoffmärkten und der Verschuldenslage der betroffenen Entwicklungsländer entsprechen. In diesem Sinne wird sich die Bundesregierung weiterhin aktiv an der Fortsetzung des Nord-Süd-Dialogs im Rahmen der Vereinten Nationen beteiligen. Sie unterstützt die Zielsetzung eines Abbaus des Wohlstandsgefälles zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.

Die internationale Rohstoffpolitik ist weiterhin geprägt durch die Nachfolgearbeiten der Vierten Welthandelskonferenz in Nairobi. Die Entwicklungsländer fordern unter den Stichworten „Neue Weltwirtschaftsordnung" und „Integriertes Rohstoffprogramm" weitgehende Eingriffe in die Rohstoffmärkte mit dem Ziel eines Ressourcentransfers durch höhere Rohstoffpreise. Als Finanzierungsinstrument im Rohstoffbereich soll nach ihren Vorstellungen ein „Gemeinsamer Fonds" dienen, der zum überwiegenden Teil durch Beiträge der Industrieländer gespeist werden soll. Die Bundesregierung ist bereit, an einer Verbesserung der Marktstrukturen auf dem Rohstoffsektor mitzuwirken und nach Prüfung im Einzelfall Rohstoffabkommen zum Zwecke der Preisstabilisierung beizutreten. Sie stimmt der Errichtung eines „Gemeinsamen Fonds" zu, sofern er durch eine Zusammenfassung der in den einzelnen Rohstoffabkommen zur Finanzierung von Ausgleichslagern aufgebrachten Mittel zu deren besseren Nutzung beiträgt. Interventionen in die Rohstoffmärkte sind nach Auffassung der Bundesregierung kein geeignetes Instrument des Ressourcentransfers.

Der Zugang zu reichen mineralischen Rohstoffquellen der Zukunft auf dem Tiefseeboden ist Hauptstreitpunkt der 3. *Seerechtskonferenz* der Vereinten Nationen. Hier besteht die Gefahr, daß eine Konvention verabschiedet wird, die den Staaten und Unternehmen, die Tiefseebergbau betreiben können, keinen sicheren Zugang zu diesen Rohstoffquellen gewährt, sondern eine monopolistische VN-Meeresbodenbehörde etabliert. Die Bundesregierung bemüht sich auf der Konferenz um Regelungen, die die Interessen der Verbraucher – Industrie- wie Entwicklungsländer – berücksichtigen.

Die Bundesregierung betrachtet die Verschuldenslage der Entwicklungsländer insgesamt derzeit nicht als bedrohlich. In kritischen Einzelfällen wird die Bundesregierung auch in Zukunft zur Beteiligung an der Umschuldung bereit sein.

Auch im Europäisch-Arabischen Dialog ist die Bundesregierung um eine konstruktive Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern bemüht. Konkrete Ansätze hierfür liegen u. a. beim Technologietransfer und im Handelsbereich.

24. Zur Unterstützung der Tätigkeit deutscher Unternehmen auf dem Erdölsektor hat die Bundesregierung ihr Garantie-Instrument für Kapitalanlagen in Entwicklungsländern auf die sogenannten Service Contracts ausgedehnt.

Die Zusammenarbeit mit Erzeugerländern ist eine unerläßliche Voraussetzung für die langfristige Sicherung der Versorgung der deutschen Wirtschaft mit Rohstoffen zu marktgerechten Bedingungen. Dies gilt insbesondere für mineralische Rohstoffe. Zur Verbesserung der Versorgung werden die Mittel im Bundeshaushalt zur Unterstützung der Explorationstätigkeit deutscher Unternehmen im In- und Ausland 1978 von 37 Millionen auf 45 Millionen DM aufgestockt. Dabei werden auch methodische und gerätetechnische Entwicklungen für Prospektion und Exploration gefördert. Zur Erleichterung des Zugangs zu den Rohstoffquellen werden die bilateralen Kontakte zu wichtigen Produzentenländern intensiviert.

25. Im *Osthandel* ist es zu Rückgängen beim deutschen Export gekommen, da die meisten Staatshandelsländer auch auf diesem Wege ihre Handelsbilanzdefizite weiter abbauen. Um eine insgesamt befriedigende Entwicklung des Osthandels zu erreichen, sind in erster Linie Verbesserungen beim Sortiment und bei der Vermarktung von Waren aus den Staatshandelsländern notwendig. Kompensationsgeschäfte können diesem Ziel nur sehr begrenzt dienen; sie lassen in der Regel die erforderliche Orientierung an den Marktbedürfnissen und den Abnahmemöglichkeiten des deutschen Partners vermissen und führen so zu Problemen, auf die die Bundesregierung wiederholt hingewiesen hat. Für den von ihr angestrebten weiteren Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen zu den Staatshandelsländern wird sich die Bundesregierung vor allem in den Gemischten Regierungskommissionen einsetzen. Ferner wird sie wie bisher dafür eintreten, daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in ihrer Handelspolitik den Erfordernissen einer beiderseits vorteilhaften Entwicklung des Osthandels Rechnung trägt.

26. Besonderes Gewicht gewonnen hat die industrielle Kooperation auch mit den auf dem Weg zur Industrialisierung fortgeschrittenen Entwicklungsländern, die ein weit über dem Durchschnitt liegendes Wirtschaftswachstum aufweisen und sowohl als Abnehmer, aber zunehmend auch als Lieferanten von Halb- und Fertigwaren größere Bedeutung gewinnen. Häufig handelt es sich dabei um Länder, die überdies eine wichtige Rolle bei der Sicherung der Rohstoff- und Energieversorgung spielen. Die Bundesregierung wird die Kooperationsaktivitäten der deutschen Wirtschaft im Rahmen ihrer bilateralen Regierungskontakte auch weiterhin unterstützen.

III. Ordnungs- und Strukturpolitik

27. Die freiheitliche Gesellschaftsordnung zu bewahren und zu vervollkommnen und gleichzeitig die Wohlfahrt der Bevölkerung weiter zu verbessern, sieht die Bundesregierung als Richtschnur ihrer Wirtschaftspolitik an. Die marktwirtschaftliche Ordnung gewährleistet erfahrungsgemäß ein hohes Maß an Leistungsfähigkeit, eine weitgehende wirtschaftliche Wahlfreiheit für jeden Bürger und eine große Vielfalt der Befriedigung wirtschaftlicher Bedürfnisse. Die Bundesregierung sieht die Aufgabe der Ordnungspolitik deshalb vor allem darin, die Funktionsfähigkeit der Steuerung der Wirtschaft über den Markt zu erhalten sowie ihre Ergebnisse für die bestmögliche soziale Förderung der Bürger und die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben im Interesse des Gemeinwohls nutzbar zu machen. Die Ausgleichsfunktion der öffentlichen Einrichtungen, das Netz der sozialen Sicherung und eine leistungsfähige Infrastruktur sind dabei wesentliche Bestandteile der sozialverpflichteten, freiheitlichen Wirtschaftsordnung.

Die gegenwärtige wirtschaftspolitische Problemlage ist durch die Vorbelastungen früherer Entwicklungen und zum Teil abrupt eingetretener Änderungen ökonomischer Rahmenbedingungen gekennzeichnet. Sie wird auf mittlere Sicht durch die gegenläufige Entwicklung der Bevölkerungs- und Erwerbstätigenzahl und die sich abzeichnende weitere Veränderung der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung verschärft. Hinzu kommen die vielfältigen Gestaltungsaufgaben im ökonomischen und gesellschaftspolitischen Bereich, wie beispielsweise die Sicherung der Energieversorgung, die Aufgaben des Umweltschutzes oder die Humanisierung der Arbeitswelt.

Wie die Erfahrungen zeigen, führt eine Politik zunehmender staatlicher Interventionen meist zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten, Effizienzverlusten und Friktionen. Wirtschaftliche Strukturprobleme lassen sich jedoch durch eine Wirtschaftspolitik, welche die vom Markt ausgehenden Anpassungs- und Innovationsprozesse unterstützt, am ehesten lösen. In diesem Sinne gestaltet die Bundesregierung mit ihren mittelfristig orientierten wachstums- und stabilitätspolitischen Maßnahmen über 1978 hinaus einen wichtigen Teil der für die autonomen Entscheidungen der Wirtschaft relevanten Rahmenbedingungen.

Um die Funktionsfähigkeit der Weltmärkte zu erhalten, die Liberalisierung weiterzuführen und insgesamt die für unsere Wirtschaft notwendige Stabilität der Weltwirtschaft zu fördern, wird die Bundesregierung ihren Einfluß innerhalb der Europäischen Gemeinschaft sowie in bilateralen und multilateralen Verhandlungen geltend machen.

Im folgenden sind die Ziele und die geplanten Maßnahmen in einzelnen Bereichen der Wirtschaftspolitik dargestellt. Vorrang haben Maßnahmen, die den Wettbewerb fördern und die zukunftsorientierten Kräfte – hierzu zählen z. B. Forschung, Entwicklung und Innovation – unterstützen. In Einzelbereichen ist es allerdings aus versorgungs-, sozialpolitischen oder anderen Gründen notwendig, marktmäßige Anpassungsprozesse zu verlangsamen oder auch durch besondere Rahmenbedingungen und Anreize Anpassungsprozesse zu erleichtern.

Wettbewerbspolitik

28. Im Zentrum der Bemühungen um die Erhaltung eines funktionsfähigen Wettbewerbs und die Förderung der Marktchancen kleiner und mittlerer Unternehmen steht die Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Schwerpunkte werden dabei Verbesserungen des kartellrechtlichen Instrumentariums in den Bereichen Fusionskontrolle sowie Mißbrauchsaufsicht auf der Anbieter- und Nachfrageseite sein. Die Bundesregierung beabsichtigt, den gesetzgebenden Körperschaften den Entwurf im Frühjahr zuzuleiten.

Regelungen sind für folgende Problembereiche vorgesehen:

a) die Umgehung der Fusionskontrolle durch bestimmte Stimmrechts- und Anteilsrechtsgestaltungen,

b) die Erfassung von konglomeraten und vertikalen Zusammenschlüssen, die durch das Vordringen großer Unternehmen auf mittelständisch strukturierte Märkte, durch die Kombination von Unternehmensgröße mit Marktbeherrschung oder durch die Größe des Zusammenschlusses schlechthin gekennzeichnet sind,

c) die weitere Verstärkung von gesamtwirtschaftlich gewichtigen Oligopolstellungen,

d) den ungehinderten Aufkauf kleiner und mittlerer Unternehmen durch Großunternehmen,

e) die Erfassung von Mißbräuchen und Diskriminierungen aufgrund von Nachfragemacht,

f) die Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen hinsichtlich der sofortigen Vollziehung von Mißbrauchsverfügungen, der Schadensersatzansprüche Geschädigter sowie Abschöpfung von durch Mißbrauch erlangten Vermögensvorteilen.

Da von der öffentlichen Auftragsvergabe und dem Verhalten öffentlicher Unternehmen nicht nur gesamtwirtschaftliche, sondern auch marktstrukturelle Impulse ausgehen, soll das wettbewerbspolitische

Instrumentarium auch durch die Novellierung der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) im Bereich des öffentlichen Auftragswesens verstärkt und an entsprechende EG-Regelungen angeglichen werden.

Mittelstandspolitik

29. Die Bundesregierung unterstützt die kleinen und mittleren Unternehmen bei der Sicherung und Stärkung ihrer Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit und erleichtert ihnen die Anpassung an strukturelle Veränderungen (Ziffer 54). Sie wird deshalb die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen durch weitere Verbesserungen der Rahmenbedingungen in der Wettbewerbspolitik stärken (Ziffer 28). Außerdem werden ihre Marktchancen auch durch die gezielten Maßnahmen im Rahmen des „Aktionsprogramms zur Leistungssteigerung kleiner und mittlerer Unternehmen" von 1976 vergrößert werden. Die bewährten Maßnahmen dieses Programms werden fortgeführt und ausgebaut. Die Finanzierungshilfen für kleine und mittlere Unternehmen werden durch Aufstockung der ERP-Mittelstandsprogramme verbessert. Im Vordergrund stehen dabei Hilfen, die Neugründungen von kleinen und mittleren Unternehmen erleichtern; dementsprechend werden 1978 die Mittel des ERP-Existenzgründungsprogramms (einschließlich des ERP-Standortprogramms) um rd. 90 % erhöht. Um die Innovationsbereitschaft und Innovationsfähigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen zu stärken, hat die Bundesregierung unter Einbeziehung der im Aktionsprogramm enthaltenen Maßnahmen ein „Forschungs- und technologiepolitisches Gesamtkonzept für kleine und mittlere Unternehmen" erarbeitet. Dieses Konzept wird in Kürze vorgelegt werden (vgl. Ziffer 14 und 54).

Die Bundesregierung ist außerdem bestrebt, unternehmensgrößenbedingte Nachteile weiter abzubauen. So ist vorgesehen, die Richtlinien der Bundesregierung zur angemessenen Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen in Handwerk, Handel und Industrie bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nach der Verdingungsordnung für Leistungen zu überprüfen (vgl. Ziffer 28).

Um der Bedeutung der freien Berufe im Wirtschaftsleben Rechnung zu tragen, wird die Aufgabenstellung des Beirats für Fragen des gewerblichen Mittelstandes beim Bundesminister für Wirtschaft erweitert.

Verbraucherpolitik

30. Die Stellung des Verbrauchers am Markt wird durch wettbewerbspolitische Maßnahmen und verbesserte Informationen gestärkt. Die Bundesregierung wird daher die Errichtung eines Verbraucherinstituts fördern. Dafür werden finanzielle Mittel im Bundeshaushalt bereitgestellt. Dieses Institut soll insbesondere Beratungskräfte fortbilden sowie Modelle für eine möglichst wirkungsvolle und zielgruppengerechte Übermittlung von Informationen entwickeln.

Als informative Warenkennzeichnung auf freiwilliger Basis wird die Produktinformation erstmals für bestimmte Elektrogeräte in die Praxis umgesetzt. Die Information der Verbraucher über den Energieverbrauch von Haushaltsgeräten wird in die Produktinformation einbezogen. Der Aufklärung über energiesparende Maßnahmen sowie dem Einsatz energiesparender Techniken wird in Zukunft besondere Aufmerksamkeit zukommen.

Um vor allem den Verbraucher vor unlauteren Marktpraktiken wirksamer zu schützen, bereitet die Bundesregierung ferner die Novellierung des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb vor. Insbesondere soll die Kundenwerbung nach dem Schneeballsystem untersagt sowie den Verbrauchern ein Vertragsauflösungsrecht und ein Schadenersatzanspruch bei Geschäften zuerkannt werden, die durch unlautere Werbung zustandegekommen sind.

Berufliche Bildung

31. Die Bundesregierung wird sich auch 1978 dafür einsetzen, daß eine ausreichende Zahl von Ausbildungsplätzen angeboten wird. Sie bemerkt mit Befriedigung, daß die Anstrengungen der Wirtschaft bereits im vergangenen Jahr zu einer beträchtlichen Ausweitung des Ausbildungsplatzangebots geführt haben. Die Beschäftigungschancen der Jugendlichen werden sich durch eine verstärkte Ausbildung verbessern; sie werden sich auch dadurch erhöhen, daß ab Mitte der 80er Jahre mit einem Facharbeitermangel gerechnet werden muß, der in Teilbereichen heute schon erkennbar ist. Damit bekommt die Ausbildungsleistung der Wirtschaft eine große gesamtwirtschaftliche Bedeutung.

Auf der Grundlage des bis zum 1. März 1978 vorzulegenden Berufsbildungsberichtes wird die Bundesregierung entscheiden, ob das im Ausbildungsplatzförderungsgesetz bereitstehende Finanzierungsinstrumentarium 1978 zur Sicherung eines qualitativ und quantitativ ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen in der Wirtschaft und im öffentlichen Dienst einzusetzen ist. Unabhängig vom Ergebnis des Berufsbildungsberichtes werden folgende flankierende Maßnahmen durchgeführt: Die Ausbildungsordnungen werden an die wirtschaftliche und technische Entwicklung angepaßt. Die Berufsgrundbildungsjahr-Anrechnungs-Verordnung für die gewerblichen Berufe vom 4. Juli 1972 wird zur Zeit zusammen mit den Ländern und den Sozialpartnern überarbeitet; die Neufassung soll im Frühjahr 1978 in Kraft gesetzt werden. Ausbildungsordnungen für die Betriebe und schulische Rahmenlehrpläne werden aufeinander abgestimmt. Die Bundesregierung wird zusammen mit den Ländern prüfen, wie im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" die Ausbildungsplatzförderung intensiviert werden kann.

Der Ausbau überbetrieblicher Ausbildungsstätten wird zur Stärkung der Ausbildungsbereitschaft ins-

besondere der mittleren und kleinen Unternehmen von der Bundesregierung weiter gefördert. Die Bundesregierung setzt ihre Bemühungen fort, daß auch im schulischen Bereich für die geburtenstarken Jahrgänge ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot – wie von der Bund-Länder-Kommission beschlossen – bereitgehalten wird.

Sektorale Strukturpolitik

32. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung steht derzeit in einem besonders engen wechselseitigen Zusammenhang mit – teilweise weltweiten – Veränderungen der Wirtschaftsstruktur. Die anhaltenden tiefgreifenden Verschiebungen im Wechselkursgefüge, der außerordentliche Anstieg der Rohstoff- und Energiepreise in den vergangenen Jahren, das Vordringen der Importkonkurrenz der Entwicklungsländer, das entstandene Lohnkostenniveau und seine Struktur, der sich teilweise beschleunigende technologische Fortschritt, die Veränderungen in der Nachfragestruktur, die zum Teil den Marktentwicklungen nicht mehr entsprechende Kapazitätsstruktur – das alles erfordert von großen Teilen der Wirtschaft weitreichende strukturelle Anpassungen. In einigen Bereichen sind dabei nicht nur Veränderungen der Produktions- und Absatzstrukturen, sondern auch Kapazitätsanpassungen notwendig. Diese strukturellen Veränderungen belasten einerseits den gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozeß und die Beschäftigungsentwicklung, während andererseits die Strukturanpassung durch das verhaltene gesamtwirtschaftliche Wachstum erschwert wird. Dabei dürfen die gesamtwirtschaftlichen Vorteile und Chancen des Strukturwandels nicht übersehen werden. Hierzu gehören die Modernisierung des Produktions- und Verteilungsapparates mit nachhaltiger Produktivitätsverbesserung, die Erhaltung und Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie die dauerhafte Absicherung der Beschäftigung und der auf stetiges und ausreichendes Wirtschaftswachstum aufbauenden sozialen Sicherungssysteme.

Die Bundesregierung mißt daher den strukturpolitischen Bemühungen auf den verschiedenen staatlichen Ebenen eine besondere Bedeutung zu. Sie müssen vor allem dazu beitragen,

a) durch einen zukunftsorientierten und umweltgerechten Ausbau der Infrastruktur die Voraussetzungen für mehr arbeitsplatzschaffende Investitionen zu verbessern,

b) in der Wirtschaft die Entwicklung und Anwendung marktorientierter Neuerungen zu erleichtern,

c) die Mobilität von Arbeit und Kapital zu verbessern und – soweit notwendig und gesamtwirtschaftlich vertretbar – Anpassungsprozesse durch flankierende Maßnahmen zu unterstützen.

33. In einer weltwirtschaftlich eingebundenen Marktwirtschaft sind strukturelle Veränderungen in ihren einzelnen Entwicklungsrichtungen, insbesondere in ihren branchenmäßigen Auswirkungen, nur schwer voraussehbar. Branchenprognosen können daher nicht mit hinreichender Treffsicherheit erstellt werden. Da staatliche Branchenprognosen leicht als Orientierungen für das Verhalten der Marktteilnehmer verstanden werden, wäre mit ihnen das Risiko eines kumulativen Fehlverhaltens verbunden. Die Unternehmen müssen deshalb selbst die strukturellen Entwicklungen abschätzen und ihre Entscheidungen entsprechend treffen. Die Wirtschaftspolitik kann dabei auf allgemeine Entwicklungslinien hinweisen.

Eine Hauptlinie des Strukturwandels verläuft – worauf auch der Sachverständigenrat hingewiesen hat (Ziffer 275 JG) – zwischen der Industrie und dem Dienstleistungsbereich. Die hieran vielfach geknüpfte Erwartung, in einem hochindustrialisierten Land wie der Bundesrepublik Deutschland bestünden Zukunftschancen der Beschäftigung vornehmlich nur noch im Dienstleistungsbereich, bedarf der kritischen Analyse. Sowohl die strukturellen Verläufe der vergangenen Jahre als auch die Entwicklung auf bestimmten Gebieten der Dienstleistungsnachfrage lassen Zweifel daran aufkommen, ob die strukturellen Umschichtungen nach so einfachem Grundmuster verlaufen. So gab es auch in letzter Zeit in Teilen der Industrie eine Beschäftigungszunahme, während gleichzeitig das Wachstum der Dienstleistungsnachfrage sich in einigen wichtigen Bereichen abgeflacht hat oder gar an Grenzen gestoßen ist. Beispielsweise hat sich die starke Expansion des Gesundheitssektors infolge der notwendig gewordenen Dämpfung der Versicherungsausgaben deutlich abgeschwächt. Ein zunehmender Teil der wachsenden Dienstleistungsnachfrage ist außerdem im Urlaubs- und Fremdenverkehrsbereich in den letzten Jahren dem Ausland zugute gekommen.

Da eine grundlegende Korrektur dieser Entwicklungen der Beschäftigung im Dienstleistungs- und Produktionsbereich nicht abzusehen ist, kann jedenfalls – insbesondere zur Lösung der Beschäftigungsprobleme – auf ein weiteres Wachstum auch der produzierenden Branchen nicht verzichtet werden. In der Industrie werden jedoch in steigendem Umfang auch Dienstleistungsfunktionen wahrgenommen, die allerdings statistisch nicht als solche ausgewiesen werden.

34. Der Anpassungsdruck, dem die deutsche Wirtschaft insgesamt ausgesetzt ist, variiert erheblich von Branche zu Branche. Aber auch innerhalb der einzelnen Branchen ergibt sich ein sehr differenziertes Bild. Einige Unternehmen haben starken, andere nur begrenzten Anpassungsbedarf. Diese branchenintemen Unterschiede zeigen, daß weder monokausale Erklärungsansätze noch einfache Branchenanalysen den zu beobachtenden Entwicklungen und erst recht nicht den Entscheidungen über Anpassungsvorgänge gerecht werden können.

35. Den Strukturwandel zu bewältigen, ist in erster Linie Aufgabe der Unternehmen. Hierzu sind Initiative, Flexibilität und ein hohes Maß an Risikobereitschaft erforderlich, aber auch ein geeigneter Rah-

men, um das Risiko tragen zu können. Die Strukturanpassung ist daher eine Herausforderung an alle am Wirtschaftsprozeß Beteiligten. Die Anpassung wird nur dann gelingen, wenn ausreichende Bereitschaft besteht, den veränderten strukturellen Rahmen- und Marktbedingungen Rechnung zu tragen. Andernfalls ist eine Lösung der Beschäftigungsprobleme, soweit sie ein Reflex struktureller Entwicklungen sind, nicht zu erreichen. Der Staat kann diesen Anpassungsprozeß lediglich generell erleichtern und ihn nur in bestimmten Fällen unterstützen. Ohne angemessene eigene Anstrengungen der unmittelbar Betroffenen würde jede Förderung jedoch wirkungslos bleiben.

36. Ein wesentlicher Teil der Strukturprobleme ist mit dem erreichten technologischen und ökonomischen Entwicklungsstand der Bundesrepublik Deutschland verknüpft. Die Unternehmen können sich nicht mehr in dem Maße wie früher an vorgezeichneten Entwicklungslinien anderer Industriestaaten orientieren. Sie stehen überdies auf einzelnen Teilmärkten zumindest temporären Sättigungserscheinungen gegenüber. Um den dadurch bedingten Unsicherheiten und Schwierigkeiten zu begegnen, bedarf es in größerem Umfang als in der Vergangenheit kompensierender Produkt- und Verfahrensinnovationen. Insbesondere sind verstärkte Bemühungen der Unternehmen nötig, um Marktchancen für neue Produkte aufzuspüren.

Der Strukturwandel stellt auch an den Arbeitsmarkt erhöhte Anforderungen. Ohne Bereitschaft und Möglichkeit der Erwerbstätigen zur sektoralen und regionalen Mobilität ist die notwendige Umstrukturierung des Produktionsapparates nicht zu bewerkstelligen. Der ökonomische Anreiz, das Tätigkeitsfeld oder den Beschäftigungsort zu wechseln, hängt nicht primär von der staatlichen Förderung und Flankierung eines Arbeitsplatzwechsels ab. Von großem Gewicht ist die Lohnstruktur, die sich deutlich verengt hat. Der Sachverständigenrat hat in diesem Zusammenhang auch auf die Verringerung der Streubreite der Tarifabschlüsse in den letzten Jahren hingewiesen (Ziffer 78 JG). Je breiter und differenzierter die Lohnskala ist, desto größer ist im allgemeinen ihre mobilitätsfördernde Wirkung und desto günstiger sind die Voraussetzungen, um eine reibungslosere Anpassung der Wirtschaftsstruktur zu erreichen.

37. Die Bundesregierung hält eine Lösung der Strukturprobleme allein über eine kurzfristige globale Nachfrageförderung nicht für erreichbar. Bei einer übermäßigen Ausdehnung der Gesamtnachfrage bestünde die Gefahr, daß die Strukturprobleme nur verdeckt, nicht aber abgebaut würden. Der Zwang zur Strukturanpassung würde sich – zumindest teilweise – kurzfristig zwar vermindern, langfristig würde die gesamtwirtschaftliche Entwicklung jedoch belastet.

Auch aus diesen Gründen hat die Bundesregierung die Programme zur Wachstumsförderung und Nachfragebelebung (insbesondere Programm zur Förderung von Zukunftsinvestitionen, steuerliche Entlastung der Einkommen, verstärkte Förderung von Forschung und Entwicklung, Verbesserung der degressiven Abschreibung, Erleichterung der Existenzgründung) mittel- und langfristig angelegt. Dabei wurde den strukturellen und regionalen Notwendigkeiten, soweit dies im Rahmen globaler wachstumsfördernder Programme möglich ist, Rechnung getragen.

In jüngster Zeit ist mehrfach darauf hingewiesen worden, daß vor allem im rechtlichen und administrativen Umfeld der Wirtschaft Hemmnisse für Innovationen und Wachstum entstanden seien. Die Bundesregierung und die Länder haben Schritte eingeleitet, diese Hemmnisse zu identifizieren und Wege zu ihrer Beseitigung zu suchen. Ziel dieser Aktion ist es nicht, z. B. die Ziele der Umweltschutz- und Gesundheitspolitik zu relativieren, sondern sie gegebenenfalls präziser zu definieren und, wo möglich, administrativen Ballast zu beseitigen.

Aufbau einer Strukturberichterstattung

38. Um eine Gesamtschau der gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Strukturprozesse zu ermöglichen, war in der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 der Aufbau einer regelmäßigen sektoralen Strukturberichterstattung durch wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute angekündigt worden. Die Vorarbeiten für dieses neuartige Vorhaben sind inzwischen abgeschlossen, die Aufträge für die Erarbeitung der Berichte werden in Kürze an das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, das HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg, das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, das Institut für Weltwirtschaft, Kiel, und das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, erteilt.

Mit den Strukturberichten werden insbesondere folgende Ziele verfolgt:

a) Der Zusammenhang zwischen struktureller und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung soll aufgehellt werden, um vorhandene strukturelle Entwicklungslinien transparenter zu machen und insbesondere Beziehungen zwischen Expansions- und Schrumpfungsvorgängen aufzuzeigen.

b) Die Implikationen der globalen Wirtschaftspolitik einschließlich der gesamtwirtschaftlichen Rahmengestaltung auf die Strukturen der Wirtschaft sollen verdeutlicht werden.

c) Es sollen Informationen erarbeitet werden, um die vorhandenen strukturpolitischen Aktivitäten in ihrer gesamtwirtschaftlichen Wirkung besser einschätzen zu können.

d) Die Informationsmöglichkeiten der Wirtschaft sollen verbreitert werden.

Durch bessere Erkenntnisse über gesamtwirtschaftlich relevante Strukturverschiebungen sollen somit die Voraussetzungen für eine Verringerung der Friktionen beim Strukturwandel verbessert und die Effizienz des Marktmechanismus gefördert werden.

Die Strukturberichterstattung dient deshalb der Stärkung der marktwirtschaftlichen Ordnung.

Die Bundesregierung geht bei der Auftragserteilung zur Strukturberichterstattung von folgenden Grundsätzen aus:

a) Die Strukturberichte haben Ex-post-Strukturanalysen zum Gegenstand.

b) Bevor über mögliche Ergänzungen der statistischen Datenbasis zu entscheiden ist, sind die Aufbereitungsmöglichkeiten der vorhandenen Statistiken zu nutzen und erste Erfahrungen bei der Strukturanalyse abzuwarten.

c) Die Strukturberichte. sollen von den einzelnen Instituten gesondert erstellt werden, um den angesichts der Komplexität des Vorhabens notwendigen Methoden- und Interpretationswettbewerb zwischen den Instituten zu gewährleisten. Eine Gemeinschaftsdiagnose, wie im Konjunkturbereich, ist nicht vorgesehen.

d) Die Strukturanalyse soll im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfolgen. Isolierte Analysen einzelner Sektoren sollen nicht Bestandteil der Berichterstattung werden.

Nach übereinstimmender Auffassung der Institute ist angesichts der Neuartigkeit und Schwierigkeit des Vorhabens und der notwendigen statistischen Vorarbeiten eine gesamtwirtschaftlich zureichend konsistente Analyse 1978 noch nicht erreichbar. Die Aufträge sehen vor, daß

a) alle Institute die strukturellen Veränderungen bei Nachfrage, Produktion und Produktionsfaktoren sowie deren Ursachen in einer Gliederungstiefe von möglichst 60 Sektoren für denselben Zeitraum analysieren,

b) die Institute innerhalb ihrer Berichte für einzelne Bereiche vertiefte Analysen entsprechend den Schwerpunkten ihrer Forschungstätigkeit vornehmen.

Ergänzend ist vorgesehen, mindestens ein Institut mit einer Vorstudie über Möglichkeiten und Grenzen einer Regionalisierung der Strukturberichterstattung zu beauftragen.

Koordinierung der Strukturpolitik

39. Die gesamtwirtschaftliche Effizienz der Strukturpolitik hängt wesentlich davon ab, inwieweit es gelingt, die strukturrelevante Politik der verschiedenen staatlichen Institutionen und Ebenen zu koordinieren und in den gesamtwirtschaftlichen Rahmen zu integrieren.

Voraussetzung für Fortschritte bei den Koordinierungsbemühungen ist eine weitgehende Transparenz der staatlichen Strukturaktivitäten. Ein wesentlicher Teil der staatlichen Maßnahmen schlägt sich in den öffentlichen Haushalten nieder (direkt als Ausgaben, indirekt als Einnahmeverzichte).

Bund, Länder und Gemeinden nehmen unmittelbar durch Gewährung von Vergünstigungen verschiedenster Art auch Einfluß auf die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur. Deshalb ist eine Koordinierung der strukturpolitisch relevanten Maßnahmen der drei Haushaltsebenen wichtig, schon um sich gegenseitig neutralisierende oder unerwünscht kumulierende Effekte zu vermeiden.

Aufgrund der föderalen Struktur und der kommunalen Selbständigkeit sind der Abstimmung der öffentlichen Haushalte enge Grenzen gezogen. Dies gilt auch für die Finanzplanungen. Insbesondere die Koordinierung der großen Zahl gemeindlicher Haushalte ist äußerst schwierig. Trotz dieser Schwierigkeiten wird sich die Bundesregierung um eine verbesserte Koordinierung strukturrelevanter Maßnahmen bemühen. Hierbei sollte auch die europäische Ebene berücksichtigt werden.

Die Bundesregierung wird weiter nach Wegen suchen, den nach § 12 StWG aufzustellenden Subventionsbericht als finanz- und wirtschaftspolitische Entscheidungshilfe fortzuentwickeln. Mit dem Ziel einer besseren Koordinierung der Strukturpolitik wird die Bundesregierung auch die Möglichkeiten prüfen, die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der verschiedenen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zu verdeutlichen.

Sektorale Strukturpolitik in einzelnen Bereichen

40. Die Strukturpolitik muß gerade angesichts der gegenwärtigen binnen- und weltwirtschaftlichen Situation darauf bedacht sein, bruchartige Anpassungsvorgänge in einzelnen Bereichen der gewerblichen Wirtschaft, die zu unerwünschten gesamtwirtschaftlichen Folgen oder zu unzumutbaren Härten für die Betroffenen führen, zu vermeiden.

41. Vor dem Hintergrund weltweit stark erweiterter Stahlkapazitäten – insbesondere in einer Reihe von Entwicklungsländern und in Japan – und einer nur langsam steigenden Verbrauchszunahme sind auch große Teile der deutschen *Stahlindustrie* derzeit erheblich unterausgelastet. Soweit es sich bei der gegenwärtigen Marktentwicklung um dauerhafte Veränderungen handelt, muß die deutsche Stahlindustrie sich diesen Veränderungen durch verstärkte Umstrukturierungsbemühungen anpassen. Das gilt vor allem für Teile der Stahlindustrie an der Saar. Um hier eine dauerhafte Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit zu ermöglichen und die Beschäftigungsprobleme zu mildern, hat die Bundesregierung ihre Bereitschaft erklärt, zur Erleichterung der notwendigen Anpassungsmaßnahmen zeitlich befristete Hilfen, insbesondere Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und Zinsbeihilfen, zu gewähren. Sie setzt dabei allerdings die Vorlage eines tragfähigen Unternehmenskonzeptes für eine dauerhafte Umstrukturierung voraus.

Für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt hat die Bundesregierung zur Vermeidung sozialer Härten im Rahmen von Artikel 56 EGKS-Vertrag einer

Ausdehnung der für Bergarbeiter geltenden Abfindungsregelung auf Stahlarbeiter zugestimmt.

Außerdem hat der EG-Ministerrat im Dezember 1977 eine Reihe von Beschlüssen gefaßt, die im wesentlichen einer vorübergehenden internen Marktregulierung und deren Absicherung nach außen dienen sollen. Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, daß diese Maßnahmen nur so lange wie unbedingt notwendig in Kraft bleiben.

Besonders wichtig ist ein baldiger Abbau der Verzerrungen durch direkte oder indirekte Beihilfen in einigen Ländern der Europäischen Gemeinschaft. Um einen weiteren Subventionswettlauf der europäischen Stahlerzeugerländer zu vermeiden, wird sich die Bundesregierung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft weiterhin mit Nachdruck dafür einsetzen, daß möglichst bald ein gemeinschaftlicher Beihilferahmen für den Stahlbereich verabschiedet wird. Sobald die zu erwartenden Brüsseler Beschlüsse vorliegen – voraussichtlich im März 1978 –, wird sich die Bundesregierung erneut mit der Lage der Stahlwirtschaft befassen.

42. Die *Schiffbauindustrie* steht weltweit in einem längeren und tiefgreifenden strukturellen Anpassungsprozeß. Bei derzeit noch hoher Produktion wird die Beschäftigung bereits schrittweise reduziert.

Um die Werften bei den notwendigen Anpassungsprozessen zu unterstützen und vor allem schwerwiegende regionale Arbeitsmarktprobleme zu vermeiden, werden die bereits 1976 und 1977 ergriffenen flankierenden Maßnahmen auch 1978 fortgesetzt werden. Insbesondere wird auch der Sonderzuschuß zur Reederhilfe von 5 % im Jahre 1978 weiter gewährt werden. Um den Unternehmen Orientierungspunkte für ihre Entscheidungen zu geben, wird die Bundesregierung auch bald über die Fortführung der Werfthilfeprogramme über 1979 hinaus entscheiden.

Für Anpassungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen der einzelnen Werften stehen Mittel des ERP-Sondervermögens und der regionalen Wirtschaftsförderung bereit.

In internationalen Verhandlungen bei der OECD und der Europäischen Gemeinschaft wurde zwar inzwischen mit Japan eine gewisse Verständigung über die Notwendigkeit struktureller Anpassungen und kurzfristig wirkender Maßnahmen zur Verhinderung unerwünschter Entwicklungen erreicht; Probleme gehen aber weiterhin von Anbieterländern außerhalb des OECD-Bereiches aus. In der OECD strebt die Bundesregierung nunmehr an, daß die notwendigen Anpassungsmaßnahmen von allen Ländern nach gleichen Maßstäben durchgeführt werden und sich kein Land während der Krise durch staatliche Intervention erhöhte Marktanteile sichert. In der Europäischen Gemeinschaft wird über eine neue Richtlinie für Schiffbaubeihilfen verhandelt, mit der Krisenmaßnahmen, die mehrere Mitgliedstaaten ergriffen haben, in einen gemeinschaftlichen Rahmen gebracht werden sollen.

1978 wird in Brüssel auf Initiative der Kommission wieder über eine gemeinsame Schiffbaupolitik beraten werden. Die Bundesregierung wird an Beratungen wie bisher konstruktiv mitwirken. Frühere Initiativen der Kommission verliefen allerdings praktisch ergebnislos, weil sie den unterschiedlichen Strukturen der Werftindustrien in der Gemeinschaft und den wirtschaftlichen Grundsätzen der Mitgliedstaaten nicht genügend Rechnung trugen.

43. Die Förderungsmaßnahmen der Bundesregierung im Bereich der *Luft- und Raumfahrtindustrie* werden 1978 vorrangig an dem Ziel ausgerichtet sein, Arbeitsplätze in diesem technologisch wichtigen Industriesektor langfristig zu sichern. Im zivilen Bereich werden neben der Luftfahrtforschung und -technik im erheblichen Umfang Weltraumforschung und -technik gefördert, wobei anwendungsorientierte Vorhaben zunehmend in den Vordergrund rücken. Im Mittelpunkt der zivilen Förderung steht wie bisher die deutsche Beteiligung am europäischen Airbusprogramm; der Airbusabsatz am Weltmarkt hat sich im letzten Jahr spürbar belebt.

Die Bundesregierung hat sich darüber hinaus einverstanden erklärt, daß die deutschen Flugzeugfirmen mit ihren europäischen Partnern Pläne für ein abgestimmtes, kommerziell aussichtsreiches Programm zum Ausbau des Airbus zu einer europäischen Flugzeugfamilie prüfen. Entsprechende gemeinsame Programmplanungen sollen noch im Frühjahr von der Industrie den beteiligten Regierungen (Frankreich, Großbritannien und Bundesrepublik Deutschland) unterbreitet werden.

Eine dauerhafte Arbeitsplatzsicherung setzt jedoch voraus, daß die deutschen Unternehmen ihre Organisation und Betriebsstruktur den Erfordernissen solcher komplexer, internationaler Kooperationsvorhaben, die im harten Wettbewerb gegen straff geführte, außereuropäische Unternehmen auf dem Weltmarkt durchgesetzt werden müssen, anpassen.

Um die Voraussetzungen für eine ausgewogene Umstrukturierung der Luft- und Raumfahrtindustrie zu erhalten und einen sonst drohenden schwerwiegenden Verlust von Arbeitsplätzen, insbesondere im norddeutschen Raum, zu vermeiden, hat die Bundesregierung am 21. Dezember 1977 Unterstützungsmaßnahmen für VFW-Fokker beschlossen, nachdem sich das Unternehmen wegen fehlender Marktnachfrage für die Einstellung der Produktion des Zivilflugzeuges VFW 614 zum Jahresende 1977 entschieden hatte.

Energiepolitik

44. Die Bundesregierung hat ihre Energiepolitik in der Zweiten Fortschreibung des Energieprogramms vom 14. Dezember 1977 dargelegt (Drucksache 8/1357).

Die energiepolitischen Maßnahmen zielen darauf,

a) den Zuwachs des Energieverbrauchs durch sparsame und rationelle Energieverwendung zu begrenzen,

b) den Mineralölanteil an der Energieversorgung zurückzudrängen,

c) die deutsche Stein- und Braunkohle optimal zu nutzen, denn nur diese beiden Energieträger stehen aus eigener Förderung in ausreichender Menge zur Verfügung,

d) die Kernenergie in dem zur Sicherung der Stromversorgung unerläßlichen Ausmaß unter Beachtung des Vorrangs der Sicherheit der Bevölkerung auszubauen,

e) Importrisiken durch Streuung der Bezugsquellen, internationale Abkommen und Kooperation zu begrenzen,

f) die Energieforschung konsequent fortzusetzen, um alle in unserer geographischen Lage zur Verfügung stehenden zusätzlichen Technologien und regenerativen Energien einzusetzen.

Um das sowohl energiepolitisch als auch beschäftigungspolitisch wichtige Programm zur Förderung energieeinsparender Investitionen in bestehenden Gebäuden möglichst bald wirksam werden zu lassen, hält die Bundesregierung eine entsprechende Erweiterung des Wohnungsmodernisierungsgesetzes für notwendig.

Regionale Strukturpolitik

45. Im Mittelpunkt der regionalen Strukturpolitik steht 1978 die Verwirklichung der Eckwerte des 7. Rahmenplanes der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", die am 12. Dezember 1977 vom Planungsausschuß beschlossen worden sind:

a) Das Fördergebiet wird um fünf Regionen erweitert und umfaßt dann 36 % statt 34 % der Bevölkerung. Diese Fördergebietsausweitung wird auf drei Jahre befristet. Danach wird eine Überprüfung der gesamten Fördergebietskulisse vorgenommen.

b) Die Gesamtzahl der Schwerpunktorte erhöht sich um insgesamt fünf Orte.

c) Insgesamt 16 normale Schwerpunktorte (15 %-Präferenz) können durch Anhebung der Förderpräferenz zu übergeordneten Schwerpunktorten (20 %- bzw. 25 %-Präferenz) umgewandelt werden.

d) Die Arbeiten an der Erfolgskontrolle sollen vorangetrieben werden.

Das Zonenrandgebiet wird, wie bisher, auch in Zukunft bevorzugt gefördert. Die Förderung soll dazu beitragen, in diesem Raum die Folgen der Teilung Deutschlands zu überwinden und die Nachteile auszugleichen, die sich für das Zonenrandgebiet aus seiner peripheren Lage zu den Wirtschaftszentren der Europäischen Gemeinschaft ergeben.

Im Bereich der europäischen Regionalpolitik steht für 1978 die Verabschiedung der zweiten Regionalfonds-Verordnung an. Der Verordnungsvorschlag sieht dabei die Schaffung einer Dispositionsreserve vor, die erstmals die Kommission in die Lage versetzen soll, in verstärkter eigener Verantwortung Fondsmittel dort zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen einzusetzen, wo sich sektorale Probleme zu regionalen Problemen zu entwickeln drohen. Die Fondsverwaltung wird ab 1978 mehr als bisher auf der Grundlage regionaler Entwicklungsprogramme erfolgen, d. h. zwischen dem einzelnen Projekt und seinem Beitrag zur Entwicklung der jeweiligen Region muß ein deutlicher Zusammenhang gegeben sein.

Der europäische Rat hat am 6. Dezember 1977 für den Zeitraum des zweiten Regionalfonds von 1978 bis 1980 einen Rahmenbetrag von 1 850 Mio. ERE festgesetzt.

Wirtschaftsförderung Berlin

46. Angesichts der nach wie vor ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung Berlins wird die Bundesregierung weiterhin dafür Sorge tragen, daß die zugunsten Berlins bestehenden finanziellen Rahmenbedingungen einschließlich angemessener Präferenzen erhalten bleiben, um der Wirtschaft die erforderlichen Expansionsanreize zu geben. Der Senat von Berlin wird diese Bemühungen insbesondere durch die Gründung einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft unterstützen. Einer verstärkten Motivation der Wirtschaft für neue Berlinengagements dienen auch die 1978 fortzusetzenden Gespräche der Bundesregierung mit der Wirtschaft. Im Bereich von Forschung und Entwicklung wird dem Ausbau der Innovationsberatung erhöhte Bedeutung zukommen.

Innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen

47. Die Bundesregierung wird sich auch 1978 um eine weitere Zunahme des Handelsaustausches zwischen den beiden deutschen Staaten bemühen. Sie hofft dabei, daß vor allem von einer Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zusätzliche Impulse ausgehen werden.

Langfristig hängt eine weitere Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen, die im beiderseitigen Interesse liegt, von einer Verbesserung der Struktur des Warenangebots der DDR ab. Vermehrte Gegengeschäfte dürften kein geeigneter Weg sein, Marktanteile auszuweiten.

C. Stellungnahme [1]) der Bundesregierung zum Jahresgutachten 1977/78 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

I. Neue wachstumspolitische Impulse

48. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Rat) hat der Bundesregierung am 22. November 1977 sein Jahresgutachten 1977/78 zugeleitet. Es trägt den Titel: „Mehr Wachstum — mehr Beschäftigung". Die Bundesregierung dankt allen Mitgliedern des Rates für die sorgfältige Ausarbeitung, der für die Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit erhebliche Bedeutung zukommt.

Das Gutachten zeigt eine weitgehende Übereinstimmung zwischen Rat und Bundesregierung bei der Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Lage und der weiteren konjunkturellen Entwicklung, wie sich im einzelnen auch aus Teil A dieses Berichts ergibt. Nach dem Urteil des Rates mehren sich die Zeichen, daß in der Binnenkonjunktur die Stockung, die sich in den Frühjahrs- und Sommermonaten ergab, zu Ende geht (Ziffer 60 JG). Die Bundesregierung teilt diese Meinung. Sie sieht allerdings im Hinblick auf die in den vergangenen Monaten eingetretenen Wechselkursveränderungen zusätzliche außenwirtschaftliche Unsicherheiten. Neue Anstöße erhält die Binnenkonjunktur durch die 1977 beschlossenen, beträchtlichen Steuersenkungen und die kräftigen Steigerungen bei den öffentlichen Ausgaben. Der Rat unterstreicht, daß die expansiven Impulse, die von diesen Maßnahmen ausgehen, massiv sind (Ziffer 431 JG). Es kommt jetzt darauf an, daß sie zu einer Mobilisierung der endogenen Antriebskräfte führen, ohne die eine nachhaltige Belebung und eine durchgreifende Verbesserung der Beschäftigungslage nicht denkbar ist.

49. Die expansive Ausrichtung der *Finanzpolitik* durch die Beschlüsse des Jahres 1977 über erhebliche Steuersenkungen und eine Ausweitung der Ausgaben deckt sich mit der vom Sachverständigenrat für 1978 vorgeschlagenen konjunkturpolitischen Linie (Ziffer 418 ff. JG). Sie bewirkt nach Berechnungen des Rates 1978 einen expansiven Impuls des öffentlichen Gesamthaushalts in einer Größenordnung von rd. 23 Mrd. DM (das sind rd. 2 % des Bruttosozialprodukts), so daß der Staat damit seinen Beitrag zur Konjunkturstützung geleistet hat (Ziffer 420 f. JG). Nicht zuletzt wegen des dadurch eingeengten finanziellen Spielraums, aber auch wegen des Einflusses, den die staatliche Finanzwirtschaft längerfristig auf das Vertrauen in der Wirtschaft hat, dürfe jedoch die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte mittelfristig nicht aus dem Auge verloren werden (Ziffer 418 JG). Die Bundesregierung stimmt dieser Auffassung grundsätzlich zu und trägt ihr in der mittelfristigen Finanzplanung Rechnung.

Der Rat macht deutlich, daß die Finanzpolitik 1976 und 1977 voller Risiken steckte, weil sie kurzfristig die Nachfrage stützen, mittelfristig die öffentlichen Haushalte konsolidieren und langfristig einen Beitrag zur Verbesserung der Wachstumsbedingungen leisten mußte (Ziffer 142 JG). Insbesondere die Konsolidierung, die vom Rat im letzten Jahresgutachten als „Beitrag zum Aufschwung" gewürdigt wurde (Jahresgutachten 1976/77, Ziffer 56), beinhaltete Risiken hinsichtlich des Ausmaßes und der zeitlichen Durchführung, weil damit ein Abbau der hohen expansiven Nachfrageimpulse verbunden war. Sie mag im nachhinein gesehen zwar stärker und schneller ausgefallen sein, als im Hinblick auf die konjunkturelle Entwicklung angebracht gewesen wäre; es ist aber zu berücksichtigen, daß insbesondere die Steuern 1977 reichlicher als erwartet flossen. Der Rat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß vor allem die Dynamik des Steuersystems wegen unzureichender statistischer Grundlagen für die Steuerschätzung ungenügend erfaßt wurde. Dem Rat ist auch darin beizupflichten, daß der Abbau eines expansiven Impulses nicht schon eine restriktive Finanzpolitik darstellt, und die expansiven Wirkungen der Finanzpolitik 1977, auch nach seinem Konzept des konjunkturneutralen Haushalts, zu niedrig ausgewiesen werden. Es sind zusätzlich nicht nur die 1977 ergriffenen konjunkturpolitischen Maßnahmen mit in Betracht zu ziehen, wie das Programm für Zukunftsinvestitionen mit seinen Auftragswirkungen und die im Sommer und Herbst beschlossenen Steuerentlastungen, die im wesentlichen noch keinen finanziellen Niederschlag gefunden haben, sondern darüber hinaus sind auch die konjunkturellen Wirkungen der Investitionszulage und des Sozialversicherungsdefizits zu beachten (Ziffern 163 und 169 JG).

50. In seinen Ausführungen zur Steuerpolitik hebt der Rat die beachtlichen Entlastungswirkungen durch die verabschiedeten Steuererleichterungen bei der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und Vermögensteuer hervor (Ziffer 424 JG). Neben den Nachfrageimpulsen bewirken sie

---

[1]) Wie in den vorhergehenden Jahreswirtschaftsberichten nimmt die Bundesregierung nicht nur im Teil C, sondern auch in den übrigen Teilen im Sachzusammenhang zum Jahresgutachten 1977/78 des Sachverständigenrates Stellung.

eine dauerhafte Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen. Wie der Rat erblickt die Bundesregierung darin eine Stärkung der endogenen Wachstumskräfte der Wirtschaft, deren optimale Entfaltung für die Erreichung eines höheren Beschäftigungsstandes von entscheidendem Gewicht ist (Ziffer 436 ff. JG). Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß sie mit den steuerpolitischen Maßnahmen seit 1975 bereits wesentliche Schritte zu der vom Rat geforderten Umstrukturierung des Steuersystems von investitionshemmenden zu investitionsfreundlichen Steuern vollzogen hat. Die Wirkungen dieser Maßnahmen sollten nunmehr abgewartet werden. Der Rat unterstreicht, daß die Erhöhung der Mehrwertsteuer auch als Teil dieses Umstruktrierungsprozesses anzusehen ist (Ziffer 424 JG). Ferner verweist der Rat unter anderem auf die Bedeutung einer Änderung des Einkommensteuertarifs (Ziffer 425 JG). Dieser Punkt, der das Kernstück der Einkommensbesteuerung betrifft, bedarf einer besonders intensiven Prüfung.

51. Der Rat stellt fest, daß die *Geldpolitik* 1977 einer stärkeren Belebung der gesamtwirtschaftlichen Ausgabenneigung ausreichend Raum gegeben hat und dabei zugleich auf einen weiteren Rückgang der Inflationsrate ausgerichtet blieb (Ziffer 172 JG). Im ganzen gesehen habe die Politik der Deutschen Bundesbank der angekündigten Expansion der Zentralbankgeldmenge entsprochen. Da die gesamtwirtschaftlichen Ausgaben hinter den Zielvorstellungen zurückgeblieben seien, habe der ungenutzte Finanzierungsspielraum der Wirtschaft in diesem Jahr jedoch noch einmal zugenommen (Ziffer 173 JG). Die Deutsche Bundesbank könne es nach Ansicht des Rates als entscheidenden Erfolg buchen, daß es gelang, die Tendenz steigender Inflationserwartungen zu brechen und Jahr für Jahr den Anstieg des Preisniveaus zu verringern (Ziffer 314 JG). Die Bundesregierung sieht wie der Rat hierin den wesentlichen Beitrag der Geldpolitik zum Prozeß der allmählichen Anpassung der Zinsen an die mit Risiken behafteten Erträge von Sachinvestitionen (Ziffer 307 ff. JG). Auch sie hält diese Anpassung für erforderlich, stimmt dem Rat aber zu, daß in einer Zinssenkung nicht der Hauptausweg aus den gegenwärtigen Schwierigkeiten zu sehen ist (Ziffern 309 und 317 JG).

Der Rat fügt seiner positiven Wertung der von der Geldpolitik ausgegangenen Wirkungen die Vermutung hinzu, daß die Politik der Deutschen Bundesbank inzwischen stark von der Hoffnung lebe, die Schwierigkeiten schon rechtzeitig meistern zu können, die sich aus der Vermehrung der Finanzierungsreserven früher oder später ergeben müßten (Ziffer 404 JG). Dem kann entgegengehalten werden, daß die Anforderungen an eine Politik, die im Rahmen einer mittelfristigen Geldmengenstrategie auch antizyklisch wirken soll, nicht gering sind. Zu bedenken ist hierbei auch, daß sich die Möglichkeiten für ein rechtzeitiges und wirksames Eingreifen der Geldpolitik seit dem Frühjahr 1973 verbessert haben.

II. Unterstützung der staatlichen Maßnahmen durch die Tarifpartner

52. Die Bundesregierung stimmt der Feststellung des Rates zu, daß die Konjunkturpolitik zwar in gewissen Grenzen Fehlentwicklungen korrigieren kann, daß es aber nicht möglich ist, fehlende Eigendynamik durch den Einsatz massierter Finanzmittel des Staates dauerhaft zu überspielen (Ziffer 336 JG). Da nach diesem Maßstab der Staat schon gehandelt hat, rückt nach Meinung des Rates nunmehr die Lohnpolitik in den Vordergrund (Ziffer 338 JG). Hier sei eine Kursänderung erforderlich, damit aus der von öffentlichen Mitteln getragenen Nachfragestimulierung nicht nur ein konjunkturelles Strohfeuer werde, das bald wieder erlischt (JG-Vorwort, Ziffer 3). Bei niedrigeren Lohnkosten wäre ein größeres Produktionsvolumen, die Beschäftigung einer größeren Zahl von Arbeitnehmern und damit mehr Nachfrage möglich (Ziffer 297 JG). Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Lohnpolitik für die künftige Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung eine wesentliche, wenn auch nicht die allein entscheidende Rolle spielt.

53. Sehr eingehend hat sich der Rat mit der bisher kaum diskuierten, diffizilen Frage befaßt, wie durch eine zurückhaltende Lohnpolitik mehr Nachfrage und mehr Beschäftigung zustandekommen können (Ziffer 298 ff. JG). Niedrigere nominale Lohnsteigerungen werden nach seinen Feststellungen zu einem günstigeren Preistrend führen. Infolgedessen werde die Reallohnentwicklung in geringerem Maße beschnitten. Der verbleibende Ausfall an realer Nachfrage werde schon in der ersten Phase dadurch mehr als ausgeglichen, daß die Verminderung des Kostendrucks die Beschäftigung zusätzlicher Arbeitskräfte ermögliche und gleichzeitig eine Realaufwertung der Nichtlohneinkommen eintrete. In der folgenden Zeit komme es außerdem über eine gegenseitige Stimulierung von Privatem Verbrauch und Investitionen zu einem Prozeß der konjunkturellen Selbstverstärkung (Ziffer 366 JG).

Die Bundesregierung verkennt nicht die Wirkungszusammenhänge zwischen Lohnentwicklung, Preissteigerung und Beschäftigungsgrad. Sie hat jedoch Zweifel, ob der Rat bei seiner Analyse den Zeitbedarf, mit dem Preise, Verbrauchsnachfrage, Investitionen und Beschäftigung auf niedrigere Lohnzuwächse reagieren, hoch genug veranschlagt, obwohl er selbst auf das Zeitproblem hinweist (Ziffern 362, 364 und 365 JG). Vermutlich dürfte es nach Lohnerhöhungen, die eine Entlastung der Unternehmen bei den Lohnstückkosten bewirken, erst nach und nach, nicht kurzfristig, zu den davon erhofften Produktions- und Beschäftigungssteigerungen kommen. In diesem Zeitbedarf steckt ein nicht zu unterschätzendes Risiko. Anpassungsverzögerungen, die sich unter anderem aus der Unsicherheit darüber ergeben können, ob die veränderte lohnpolitische Linie nachhaltig ist, können zu Enttäuschungen und Fehlreaktionen führen, die den angestrebten Erholungsprozeß vorzeitig beenden. Folgen die Preise der Kostenentlastung nicht in dem vom Rat unterstellten, kurzen Zeitrahmen, so können ferner kurz-

fristig nicht unwesentliche Ausfälle an realer Nachfrage eintreten.

Unter diesem Blickwinkel sind die vom Rat in seiner wirtschaftspolitischen Alternative I (Ziffer 362 ff. JG) anvisierten quantitativen Ergebnisse für Wachstum und Beschäftigung sowie insbesondere deren zeitliches Wirksamwerden als zu optimistisch zu bezeichnen. Wenn auch zurückhaltende Tarifabschlüsse unter Kostenaspekten einer Verbesserung der Beschäftigungssituation derzeit förderlich sind, dürfen andererseits wegen der Wahrscheinlichkeit temporärer Rigiditäten kurzfristige Nachfragewirkungen nicht vernachlässigt werden. Die Bundesregierung ist daher der Ansicht, daß bei der Frage nach der beschäftigungs- und wachstumspolitisch richtigen Lohnentwicklung für das Jahr 1978 – wie schon in den Vorjahren – Überlegungen über den optimalen Schnittpunkt zwischen Kosten- und Nachfrageeffekten von Lohnerhöhungen anzustellen sind. Freilich sollte dabei beherzigt werden, daß die Gefahr zu hoher Lohnerhöhungen größer ist als die zu niedriger. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil kurzfristig der unmittelbare Kosteneffekt höher zu veranschlagen ist als der Nachfrageeffekt. In diesem Zusammenhang verdienen die Erwägungen des Rates zur lohnpolitischen Vorwegnahme von für unvermeidlich gehaltenen Preissteigerungen Aufmerksamkeit (Ziffer 391 f. JG). Das gilt auch für die entsprechenden Ausführungen des Rates zur Agrarpreispolitik (Ziffer 402 JG).

Aufmerksamkeit verdienen auch die Ausführungen des Minderheitsgutachtens (Ziffer 478 ff. JG), das grundsätzlich ebenfalls der Alternative I den Vorzug gibt. In der Tat ist nicht von vornherein sicher, daß sich die Wachstumskräfte in den nächsten Jahren ausreichend entwickeln, um eine durchgreifende Verbesserung der Beschäftigungslage von der Angebots- und Nachfrageseite her zu gewährleisten. Diese Unsicherheit muß sowohl bei allen staatlichen Maßnahmen als auch bei den Entscheidungen der Tarifpartner über Einkommenssteigerungen und Arbeitszeitverkürzungen berücksichtigt werden.

Anhand der von ihm als Alternative II beschriebenen Strategie hat der Rat untersucht, ob der Versuch, über mehr Staat und weniger Arbeit zur Vollbeschäftigung zurückzufinden, erfolgversprechend ist (Ziffer 375 ff. JG). Er kommt dabei zu einem insgesamt negativen Ergebnis. Auch die Bundesregierung gibt einer Wirtschaftspolitik, die die Sicherung hinreichender Bedingungen für ein eigendynamisches, nachhaltiges Wirtschaftswachstum anstrebt, den Vorzug.

III. Bessere Wachstumsbedingungen durch Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen

54. Für die Mobilisierung der endogenen Wachstumskräfte der Wirtschaft hält der Rat mittelfristig auch weitere staatliche Aktivitäten zur Schaffung besserer Wachstumsbedingungen, insbesondere durch Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, für angezeigt (Ziffer 436 ff. JG). Kleine und mittlere Unternehmen seien gegenüber Großunternehmen vor allem im Hinblick auf die Möglichkeit, Neuerungsrisiken zu übernehmen, benachteiligt. Der Rat empfiehlt daher verschiedene Maßnahmen zum Ausgleich dieser Nachteile. Mit der zu Beginn dieses Jahres in Kraft getretenen Minderung der Gewerbesteuerbelastung hat die Bundesregierung bereits einen wichtigen Schritt zum Ausgleich struktureller Nachteile von Klein- und Mittelbetrieben getan. Der Vorschlag des Rates, besondere Abschreibungserleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen einzuführen (Ziffer 450 JG), ist jedoch nach Auffassung der Bundesregierung aus steuerrechtlichen und -systematischen Gründen äußerst problematisch.

Auch die Bundesregierung sieht die vom Rat aufgezeigten Probleme, die sich kleinen und mittleren Unternehmen bei der Beschaffung von Risikokapital trotz der vorhandenen zahlreichen Förderungsmaßnahmen stellen (Ziffer 451 JG). Die Vorstellungen des Rates gehen insbesondere dahin, diesen Engpaß durch einen Ausbau der Gewährleistungen zu mindern. Die Bundesregierung ist jedoch der Meinung, daß Gewährleistungen mangelndes Risikokapital nicht ersetzen können. Sie können zudem nur eingesetzt werden, wenn die Eigen-Fremdkapital-Relation des Unternehmens dies vertretbar erscheinen läßt. Unabhängig davon wird geprüft, ob und wie die Tätigkeit der Kreditgarantiegemeinschaften verbessert werden kann.

Die Anregungen des Rates, kleine und mittlere Unternehmen stärker bei der Forschungsförderung zu berücksichtigen (Ziffer 452 JG), sind in dem von der Bundesregierung vorbereiteten forschungs- und technologiepolitischen Gesamtkonzept für kleine und mittlere Unternehmen bereits konkretisiert. So hat die Bundesregierung z. B. im Haushaltsentwurf 1978 einen 30%igen Zuschuß auf externe Forschungs- und Entwicklungsaufträge vorgesehen, um denjenigen Unternehmen zu helfen, die keine eigenen Forschungsabteilungen besitzen. Außerdem sind die Mittel für das Erstinnovationsprogramm um 6,5 Millionen DM auf 18,5 Millionen DM und für Vorhaben der industriellen Gemeinschaftsforschung um 8,0 Millionen DM auf 59,0 Millionen DM erhöht worden. Einige zusätzliche administrative Maßnahmen wurden bereits eingeleitet, um kleine und mittlere Unternehmer stärker als bisher an den technologischen Schwerpunktprogrammen zu beteiligen. Darüber hinaus werden Maßnahmen zur Verbesserung des Technologietransfers in kleine und mittlere Unternehmen ausgebaut. Besonders erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die Einrichtung einer Reihe von Innovationsberatungsstellen mit Pilotcharakter bei verschiedenen RKW-Landesgruppen und Industrie- und Handelskammern. Auch die geplanten Änderungen von § 4 des Investitionszulagengesetzes dienen dem Ziel einer stärkeren Begünstigung kleiner und mittlerer Unternehmen und enthalten unter anderem eine Lockerung der Vorschriften über die Zweckbindung bei Gebäuden, die für Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten genutzt werden. Hinsichtlich der Einbeziehung der Personalkosten für Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in die Förderung wird von der Bundesregierung wegen der damit verbundenen erheblichen steuersystematischen und verfassungsrechtlichen Bedenken

z. Z. geprüft, ob ein plafondierter Zuschuß auf diese Kosten gewährt werden soll.

Die Bundesregierung verkennt nicht, daß zur Bewältigung des Strukturwandels günstige Bedingungen für die Neugründung von Unternehmen wichtig sind (Ziffer 453 JG). Der Rat empfiehlt in diesem Zusammenhang insbesondere eine Bestandsaufnahme der zahlreichen Förderungsmöglichkeiten, die nach seiner Meinung möglicherweise zeigen werde, daß sich durch eine Flurbereinigung der Erfolg erhöhen lasse (Ziffer 454 f. JG). Auch die Bundesregierung sieht die mit der Vielzahl der Förderungsprogramme verbundenen Probleme. Sie weist allerdings auf die vielfach unterschiedlichen Zielrichtungen hin, die dem berechtigten Wunsch nach Vereinheitlichung Grenzen setzen. Die Bundesregierung prüft im übrigen laufend, ob die Effizienz der verschiedenen Finanzierungsprogramme den wachstums- und strukturpolitischen Zielsetzungen entspricht. Eine Vereinheitlichung der verschiedenen Maßnahmen der Länder untereinander und mit denen des Bundes, soweit ihnen gleiche Förderziele zugrunde liegen, erfordert wegen der notwendigen Abstimmung viel Geduld.

Mit Recht weist der Rat darauf hin, daß es zur Verbesserung der Startbedingungen für Unternehmensneugründungen häufig vor allem darauf ankommt, Engpässe beim Eigenkapital und bei der Beschaffung von langfristigem Fremdkapital zu beseitigen (Ziffer 455 JG). Zur Ergänzung geringer Eigenmittel können schon bisher aus ERP- und LAB-Mitteln bis etwa 75 % der anfallenden Investitionsausgaben finanziert werden. Für Folgeinvestitionen können Unternehmen außerdem ab 1978 in den ersten drei Jahren nach Existenzgründung – statt der bisherigen LAB-Ergänzungsfinanzierung – weitere ERP-Darlehen erhalten. Einen Teil unternehmerischer Eigenverantwortlichkeit muß aber auch derjenige tragen, der sich selbständig machen will. Daher darf auf einen angemessenen finanziellen Eigenbeitrag nicht verzichtet werden.

Die Bundesregierung ist laufend um eine Verbesserung der Information der betroffenen Wirtschaftskreise unter anderem durch eine Reihe von Veröffentlichungen (z. B. Mittelstandsfibel, ERP-Broschüre) bemüht. Im übrigen ist es eine wichtige Aufgabe der Kammern und Verbände, diese Information den interessierten Kreisen nahezubringen.

Dem Abbau administrativer Hemmnisse, von denen insbesondere kleine und mittlere Unternehmen betroffen sind (Ziffer 458 JG), mißt die Bundesregierung besondere Bedeutung bei und wird sich auch in Zukunft um die Beseitigung derartiger Hemmnisse bemühen.

IV. Zunehmender Protektionismus

55. Mit Besorgnis hat sich der Rat über den zunehmenden Protektionismus im internationalen Handel geäußert (Ziffer 37 ff. JG). Die ungelösten Beschäftigungsprobleme hätten im abgelaufenen Jahr eine erschreckende Neigung offengelegt, aus kurzfristigen Motiven die Fortentwicklung der internationalen Arbeitsteilung und damit die Verbesserung des allgemeinen Wohlstands zu behindern. Die um sich greifende politische Bereitschaft zu Maßnahmen wie die „Ordnung" von Märkten oder die „Organisierung" des Handels lasse darüber hinaus weitere Fehlentwicklungen befürchten, deren Bedeutung für die weltwirtschaftliche Entwicklung hoch veranschlagt werden müsse (Ziffer 44 JG).

Die Bundesregierung begrüßt die klaren Ausführungen des Rates zu den Gefahren des Protektionismus. Auch sie sieht in der Behinderung des freien Welthandels eine Gefährdung des weltweiten wirtschaftlichen Wachstums und damit des Beschäftigungsniveaus sowie insbesondere des Fortschritts in den Entwicklungsländern. Wie der Rat zu Recht befürchtet, würde eine „Neue Weltwirtschaftsordnung", wie sie von den Entwicklungsländern gefordert wird, deren Chancen, die primär im freien Warenaustausch liegen, zusätzlich beeinträchtigen (Ziffer 44 JG).

Die Bundesregierung, die sich insbesondere in der Europäischen Gemeinschaft, in der OECD und im GATT für einen möglichst weltoffenen Außenhandel einsetzt, sieht sich durch den Rat in ihrer Außenwirtschaftspolitik bestätigt. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß viele Entscheidungen auf dem Kompromißwege getroffen werden müssen.

Zu den vom Rat erwähnten Anti-Dumping-Maßnahmen (Ziffer 38 JG) ist zu bemerken, daß die Gemeinschaft mit ihrer Antidumpingpolitik keine protektionistischen Absichten verfolgt. Vielmehr zielt diese Politik im Einklang mit den grundlegenden Bestimmungen des GATT darauf ab, Wettbewerbsverfälschungen zu unterbinden, die gegen die anerkannten Regeln eines fairen Wettbewerbs verstoßen.

V. Europäische Gemeinschaft

56. Nach Feststellung des Rates war in der Europäischen Gemeinschaft im abgelaufenen Jahr sowohl im tatsächlichen Wirtschaftsablauf als auch in der Wirtschaftspolitik eine größere Konvergenz zu verzeichnen (Ziffer 45 ff. JG). Die Bundesregierung begrüßt diese Entwicklung, die nach ihrer Ansicht kaum so deutlich ausgefallen wäre, hätte sie nicht immer wieder in der Gemeinschaft mit Nachdruck für die Fortsetzung einer mittelfristigen Stabilitätsorientierung der Wachstums- und Beschäftigungspolitik geworben. Sie teilt indes die Skepsis der Gutachter darüber, ob der Abbau der Ungleichgewichte – insbesondere im Außenbereich – in der Europäischen Gemeinschaft bereits so weit fortgeschritten ist, daß eine erneute Beschleunigung der Nachfrageexpansion ohne Gefährdung von stabilitätspolitischen und außenwirtschaftlichen Zielen in allen Mitgliedstaaten möglich sei (Ziffer 46 JG). Da Gefahren für das Preisniveau gegenwärtig eher von der Kosten- als von der Nachfrageseite ausgehen, hält die Bundesregierung die sich für 1978 in der Gemeinschaft insgesamt abzeichnende expansivere Ausrichtung der Wirtschaftspolitik gleichwohl für angezeigt, zumal dann, wenn dabei steuerpolitische Entlastungsmaßnahmen des Staates für Unter-

nehmen und private Haushalte ein größeres Gewicht erlangen. Dies würde auch den wirtschaftspolitischen Orientierungen des Ministerrats für das laufende Jahr vom 21. November 1977 entsprechen. Die Bundesregierung sieht in den deutschen Maßnahmen des Jahres 1977 zur Stärkung des Wirtschaftswachstums und damit der Beschäftigung einen wichtigen Beitrag zur dauerhaften Überwindung der wirtschaftlichen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft.

Bestrebungen auf Gemeinschaftsebene, den Abbau von strukturellen Ungleichgewichten durch verstärkte direkte staatliche Eingriffe zu steuern (Ziffer 48 JG), wird sich die Bundesregierung weiterhin generell widersetzen. Sie verkennt allerdings nicht, daß die ordnungspolitische Schwelle für staatliche Lenkungsmaßnahmen in einigen anderen Mitgliedstaaten traditionell niedriger liegt als in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Beschlüsse des Europäischen Rates vom 5./6. Dezember 1977, den Regionalfonds für die Jahre 1978/80 substantiell aufzustocken und versuchsweise eine Anleihe in Höhe von 1 Mrd. ERE zur Förderung von Strukturmaßnahmen aufzulegen, wertet die Bundesregierung als geeignete Schritte, die Konvergenz der Wirtschafts-, Haushalts- und Finanzpolitik mit dem Ziel einer Harmonisierung der wirtschaftlichen Verhältnisse in der Gemeinschaft zu erhöhen. Sie mißt außerdem den Gesprächen auf europäischer Ebene mit den Sozialpartnern im Rahmen der Dreierkonferenzen besondere Bedeutung für die Lösung der wirtschaftlichen Probleme, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigung, bei.

Anlage I

A. Rückblick auf die Jahresprojektion 1977 [1]) sowie die tatsächlich eingetretene Entwicklung

1. Von den im Jahreswirtschaftsbericht 1977 genannten vier wirtschaftspolitischen Hauptzielen – Verbesserung der Beschäftigungslage und dafür ausreichendes Wirtschaftswachstum, weitere Verringerung des Anstiegs der Verbraucherpreise sowie außenwirtschaftliches Gleichgewicht – konnten nur zwei verwirklicht werden:

— Die Verbraucherpreisrate ermäßigte sich im Jahresdurchschnitt 1977 – wie angestrebt – von 4,4 % im Vorjahr auf 3,9 % (JWB 1977: unter 4 %). Dies ist nicht nur innerhalb der 24 OECD-Länder nach der Schweiz wiederum der bei weitem niedrigste Anstieg der Verbraucherpreise; er ist gleichzeitig auch niedriger als in allen Jahren seit 1970.

— Der Außenbeitrag hielt sich 1977 mit 25 1/2 Mrd. DM in dem angestrebten Rahmen (JWB 1977: 24 Mrd. bis 26 Mrd. DM).

Dagegen blieb das reale Wirtschaftswachstum mit 2 1/2 % deutlich hinter dem im Jahreswirtschaftsbericht genannten Ziel von 5 % zurück. Die Arbeitslosenquote verringerte sich ebenfalls nicht – wie angestrebt – von 4,6 % im Vorjahr auf unter 4 %, sondern lag mit 4,5 % nur wenig unter dem Stand des Vorjahres. Die Erwerbstätigenzahl nahm weiter ab (— 1/2 %), während in der Jahresprojektion ein leichter Anstieg (+ 1/2 %) unterstellt worden war. Obwohl auch die für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung im Jahreswirtschaftsbericht für 1977 genannten Ziele im Rahmen der Mehrzahl der seinerzeit bekannten Vorausschätzungen lagen, hatte die Bundesregierung von vornherein ausdrücklich auf die durch die starken strukturellen Veränderungen

[1]) Jahreswirtschaftsbericht 1977 der Bundesregierung (Drucksache 8/72)

Internationaler Vergleich der Verbraucherpreisentwicklung

Veränderung gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum in %

	1974	1975	1976	1977	1977					
					1. Vierteljahr	2. Vierteljahr	3. Vierteljahr	Oktober	November	Dezember
Bundesrepublik Deutschland [1]) ...	+ 7,0	+ 6,0	+ 4,5	+ 3,9	+ 4,0	+ 3,8	+ 4,0	+ 3,8	+ 3,7	+ 3,5
Belgien	+ 12,7	+ 12,8	+ 9,2	+ 7,1	+ 7,7	+ 7,3	+ 6,9	+ 6,5	+ 6,5	+ 6,3
Dänemark	+ 15,7	+ 9,6	+ 9,0		+ 10,9	+ 10,0	+ 11,0	+ 12,7	+ 12,4	
Frankreich	+ 13,7	+ 11,8	+ 9,6		+ 9,0	+ 9,8	+ 9,9	+ 9,5	+ 9,1	
Großbritannien ..	+ 16,1	+ 24,2	+ 16,5	+ 16,1	+ 16,5	+ 17,4	+ 16,6	+ 14,1	+ 13,0	+ 12,1
Irland	+ 17,0	+ 20,9	+ 18,0		+ 16,7	+ 13,9	+ 13,5	.		
Italien	+ 19,1	+ 17,0	+ 16,8		+ 21,7	+ 18,9	+ 18,5	+ 15,5	+ 15,0	
Luxemburg	+ 9,5	+ 10,7	+ 9,8	+ 6,7	+ 8,1	+ 7,4	+ 6,4	+ 5,4	+ 5,3	+ 4,3
Niederlande	+ 9,8	+ 9,9	+ 8,9		+ 7,5	+ 7,0	+ 6,9	+ 5,6	+ 5,6	
Norwegen	+ 9,4	+ 11,7	+ 9,1		+ 8,9	+ 8,9	+ 9,1	+ 9,8	+ 9,2	
Österreich	+ 9,5	+ 8,4	+ 7,3		+ 5,8	+ 5,5	+ 5,6	+ 5,0	+ 4,8	
Portugal	+ 25,1	+ 15,2	+ 21,2		+ 26,0	+ 41,0				
Schweden	+ 9,9	+ 9,8	+ 10,3		+ 9,3	+ 10,8	+ 12,9	+ 12,5	+ 12,5	
Schweiz	+ 9,8	+ 6,7	+ 1,7		+ 1,0	+ 1,4	+ 1,5	+ 1,6	+ 1,3	
Japan	+ 24,5	+ 11,8	+ 9,3		+ 9,4	+ 8,8	+ 7,9	+ 7,5	+ 6,2	
Kanada	+ 10,9	+ 10,8	+ 7,5		+ 6,7	+ 7,6	+ 8,4	+ 8,8	+ 9,1	
USA	+ 11,0	+ 9,1	+ 5,8	+ 6,5	+ 5,8	+ 6,7	+ 6,6	+ 6,5	+ 6,7	+ 6,8

Quelle: Statistisches Bundesamt und andere amtliche Stellen

[1]) Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte

der letzten Jahre vergrößerte Unsicherheit aller Zukunftsaussagen hingewiesen (JWB 1977, Ziffer 6).

2. Für diese unbefriedigende Entwicklung von Produktion und Beschäftigung war eine Reihe von wechselseitig sich verstärkenden Ursachen maßgebend. Besonders ins Gewicht fiel dabei,

— daß der reale Welthandel wesentlich schwächer zunahm als erwartet (um rd. 5 % statt um 7 % bis 8 %) und damit die Entwicklung der Auslandsnachfrage deutlich hinter den Annahmen des Jahreswirtschaftsberichts zurückblieb; die besonderen Unsicherheiten im außenwirtschaftlichen Bereich sind allerdings bereits zu Jahresbeginn ausdrücklich betont worden (JWB 1977, Ziffer 10),

— daß den Unternehmen und privaten Haushalten durch unerwartet hohe Steuereingänge mehr an Kaufkraft entzogen wurde, als geschätzt worden war. Gleichzeitig blieb die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben im Jahresverlauf zunächst hinter den Planungen zurück,

— daß es insbesondere in dem Bereich, für den sich 1977 eine besonders dynamische Investitionsentwicklung abzeichnete, dem Energiesektor, zu einem unerwarteten – außerökonomisch bedingten – Investitionsstau beträchtlichen Ausmaßes gekommen ist.

Allein dies hätte bereits eine weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückbleibende Entwicklung von Nachfrage und Produktion bedingt.

3. Diese Faktoren bewirkten zusammen, daß nahezu alle Nachfragekomponenten des Sozialprodukts mehr oder weniger deutlich hinter den Annahmen der Jahresprojektion zurückblieben:

— Der Anstieg der Anlageinvestitionen, der mit 9 % bis 10 % veranschlagt war, betrug nur 6 1/2 %. Dabei enttäuschte insbesondere die Entwicklung der Investitionen im Unternehmenssektor, während die Wohnungsbauinvestitionen und die öffentlichen Investitionen nur wenig hinter den Erwartungen zurückblieben.

— Auch der Staatsverbrauch (+ 6 %) stieg nicht im erwarteten Ausmaß (Jahresprojektion: + 7 % bis 8 %); dies gilt insbesondere für die Sachleistungen der Sozialversicherung, aber auch für die der Gebietskörperschaften.

— Statt um 8 % bis 9 %, wie projektiert, nahm der Private Verbrauch nur um 7 % zu.

— Die Ausfuhr von Waren und Dienstleistungen expandierte mit 6 % nur halb so stark wie erwartet (Jahresprojektion: + 11 % bis 13 %). Da die Einfuhr wegen der schwächeren Nachfrageentwicklung die angenommene Rate von 12 % bis 14 % ebenfalls bei weitem nicht erreichte (+ 7 1/2 %), lag der Außenbeitrag 1977 allerdings trotzdem mit 25 1/2 Mrd. DM in dem erwarteten Rahmen (24 Mrd. bis 26 Mrd. DM).

Insgesamt nahm das Bruttosozialprodukt 1977 nominal nur um 6 % zu, während in der Jahresprojektion von 8 1/2 % bis 9 1/2 % ausgegangen worden war. Da die gesamtwirtschaftliche Preisrate mit 3 1/2 % trotz des stärkeren Lohnkostenanstiegs auf das angestrebte Maß begrenzt werden konnte, schlug sich die schwächere nominale Entwicklung voll in einem entsprechend geringeren realen Anstieg nieder.

4. Als Konsequenz der schwächeren Sozialproduktsentwicklung blieb der Anstieg des Bruttoeinkommens aus Unternehmertätigkeit und Vermögen mit + 2 1/2 % erheblich stärker hinter den Annahmen der Jahresprojektion (+ 9 % bis 10 %) zurück als die Zunahme des Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit. Die Lohneinkommen nahmen wegen der ungünstigeren Beschäftigungs- und Arbeitszeitentwicklung mit einer Rate von 7 % zwar ebenfalls weniger zu als erwartet (+ 8 % bis 9 %), sie wuchsen damit trotzdem erheblich stärker als das Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen. Während im Jahreswirtschaftsbericht von einem leichten Rückgang der um Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur bereinigten Lohnquote ausgegangen worden war, stieg sie 1977 tatsächlich von 70 % im Vorjahr auf 70 1/2 % an.

5. Die Zunahme der öffentlichen Ausgaben lag 1977 mit 7 % an der Untergrenze der im Jahreswirtschaftsbericht angestrebten Wachstumsmarge (+ 7 % bis 8 %). Das gleiche gilt auch für die Entwicklung der öffentlichen Einnahmen, jedoch basierten die ursprünglichen Einnahmeerwartungen auf einem erheblich stärkeren Sozialproduktsanstieg; der Anteil der öffentlichen Einnahmen am Bruttosozialprodukt nahm also stärker zu als geschätzt. Der Rückgang des Finanzierungsdefizits fiel im ersten Halbjahr zunächst deutlicher aus als erwartet, für das ganze Jahr 1977 lag er mit rd. 7 1/2 Mrd. DM noch innerhalb der im Jahreswirtschaftsbericht genannten Spanne; hinter dieser Entwicklung steht eine Abnahme des Defizits der Gebietskörperschaften um rd. 13 1/2 Mrd. DM und eine Verschlechterung des Finanzierungssaldos der Sozialversicherungsträger um rd. 6 Mrd. DM. Die absolute Größe des Finanzierungssaldos fiel allerdings sowohl im Jahre 1977 als auch im Basisjahr 1976 erheblich niedriger aus als im Jahreswirtschaftsbericht genannt, weil zum Jahresanfang noch die vorläufigen Zahlen des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 1976 verwendet wurden und außerdem das Statistische Bundesamt im Laufe des Jahres 1977 eine Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vorgenommen hat.

Anders als beim gesamten Volumen weicht die Struktur der Ausgaben und der Einnahmen von der erwarteten Entwicklung erheblich ab. Auf der Ausgabenseite nahm der Staatsverbrauch mit 6 % schwächer als angenommen (7 % bis 8 %) zu. Dies ist sowohl eine Auswirkung der in der ersten Jahreshälfte noch zurückhaltenden Ausgabenpolitik der Gebietskörperschaften als auch der Bemühungen um die Eindämmung der Kosten für die Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung. Auch die öffentlichen Investitionen nahmen 1977 nicht – wie geplant – um 1 % bis 2 % zu, sondern erreichten nur

Eckwerte zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für das Jahr 1977

	Jahresprojektion der Bundesregierung	Tatsächliche Entwicklung
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	
Entstehung des Sozialprodukts		
Erwerbstätige	+ rd. 1/2	— 1/2
Arbeitslosenquote in %	*(unter 4)*	*(4,5)*
Arbeitszeit je Erwerbstätigen	0	— 1
Bruttoinlandsprodukt		
in Preisen von 1970 (BIP)	+ rd. 5 [1]	+ 2 1/2
BIP je Erwerbstätigen	+ rd. 4 1/2 [1]	+ 3
BIP je Erwerbstätigenstunde	+ rd. 4 1/2 [1]	+ 4
Verwendung des Sozialprodukts in jeweiligen Preisen		
Privater Verbrauch	+ 8 bis + 9	+ 7
Staatsverbrauch	+ 7 bis + 8	+ 6
Anlageinvestitionen	+ 9 bis + 10	+ 6 1/2
darunter:		
Öffentliche Investitionen	+ 1 bis + 2	— 0
Vorratsveränderung, Mrd. DM	(+ 18 bis + 20)	(+ 12 1/2)
Inlandsnachfrage	+ 8 1/2 bis + 9 1/2	+ 6 1/2
Außenbeitrag		
Mrd. DM	(+ 24 bis + 26)	(+ 25 1/2)
Anteil am Bruttosozialprodukt in %	*(rd. 2)*	*(2)*
Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen	+ 8 1/2 bis + 9 1/2	+ 6
Preisentwicklung		
Privater Verbrauch	+ unter 4	+ knapp 4
Inlandsnachfrage	+ rd. 4	+ 4
Bruttosozialprodukt	+ rd. 3 1/2	+ 3 1/2
Verteilung des Sozialprodukts		
Volkseinkommen	+ 8 1/2 bis + 9 1/2	+ 5 1/2
Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen (Summe)	+ 9 bis + 10	+ 2 1/2
Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit (Summe)	+ 8 bis + 9	+ 7
Nachrichtlich:		
Bruttolohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer	+ rd. 7 1/2	+ 7
Sparquote	*(rd. 14)*	*(13 1/2)*

[1]) Preisbasis: 1962

knapp die Vorjahreshöhe. Dagegen war die Zunahme der Einkommens- und Vermögensübertragungen (einschl. Zinsen) mit gut 9 % höher als projektiert.

Auch die Entwicklung der Einnahmen wich in der Struktur deutlich von den Ansätzen der Jahresprojektion ab. So sind die Steuereinnahmen um 11 % und damit stärker als erwartet (+ 9 % bis 10 %) gestiegen, obwohl gleichzeitig die gesamtwirtschaftliche Entwicklung deutlich hinter den in der Jahresprojektion dargelegten Zielen zurückblieb. Die volkswirtschaftliche Steuerquote ist somit stärker angestiegen als vorausgeschätzt. Die überaus günstige Entwicklung der Steuern ist im wesentlichen auf eine höhere Zunahme der direkten Steuern zurückzuführen. Maßgeblich hierfür waren vor allem Heraufsetzungen der Vorauszahlungen auf die veranlagte Einkommensteuer und Körperschaftsteuer und die Auswirkungen der Körperschaftsteuerreform. Dagegen blieben die Lohnsteuereinnahmen im Vergleich zur Jahresprojektion infolge der geringeren Zunahme der Lohnsumme sowie der Anhebung des Weihnachtsfreibetrages hinter dem projektierten Ansatz zurück; die indirekten Steuern entwickelten sich etwa wie vorgesehen. Ebenfalls wegen der schwächeren Lohnsummenentwicklung blieben die Sozialbeiträge mit einer Zuwachsrate von 7 % unter der angenommenen Marge von 9 1/2 % bis 10 1/2 %. Die sonstigen Einnahmen sind um 3 % gestiegen (Jahresprojektion: + 3 1/2 % bis 4 1/2 %).

6. Der Finanzierungsüberschuß der privaten Haushalte hat sich 1977 wegen des Rückganges der Sparquote gegenüber dem Vorjahr kaum verändert. In der Geldvermögensbildung der privaten Haushalte haben sich allerdings starke Verschiebungen ergeben. Die Freigabe prämienbegünstigter Spareinlagen und die kontinuierliche Ermäßigung des Zinsniveaus in Verbindung mit einer weiteren Eindämmung der Inflationserwartungen haben den Anteil kurzfristiger Spareinlagen zugunsten von Anlageformen längerer Laufzeit mit höherer Verzinsung sinken lassen.

Die finanzielle Entwicklung des Unternehmenssektors war dadurch bestimmt, daß einerseits die Zunahme der Bruttoinvestitionen geringer als erwartet ausfiel, zugleich aber die Vermögensbildung der Unternehmen auf Grund der schwächeren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und einer unerwartet starken Zunahme der Veranlagungssteuern stärker abnahm. Das Finanzierungsdefizit der Unternehmen hat daher deutlich zugenommen, ihre Selbstfinanzierungsquote ist gesunken.

Etwas geringer als vorausgeschätzt war der Finanzierungssaldo des Auslandes. Während der Saldo im Warenhandel noch weiter anstieg, weitete sich das Defizit im Dienstleistungsverkehr – vor allem wegen unvorhergesehen hoher Gewinntransfers an das Ausland – kräftig aus; der Saldo der Übertragungen stieg leicht an. Der Rückgang des Finanzierungsdefizits der öffentlichen Haushalte lag an der Obergrenze der Erwartungen.

B. Jahresprojektion 1978

7. Von den im Verlaufe des Jahres 1977 zur Belebung der Wirtschaftstätigkeit beschlossenen steuer- und finanzpolitischen Maßnahmen erhält die Binnenkonjunktur 1978 erhebliche Impulse. Nach dem unbefriedigenden konjunkturellen Verlauf im Vorjahr haben sich dadurch die Voraussetzungen für eine Beschleunigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wesentlich verbessert. Nicht leicht abzuschätzen sind jedoch Geschwindigkeit und Stärke, mit der sich die finanzpolitischen Anstöße in der Entwicklung von Verbrauch und Investitionen niederschlagen werden.

Die Jahresprojektion geht von der Hypothese aus, daß es im Jahresverlauf zu einer Selbstverstärkung der konjunkturellen Auftriebskräfte und damit zu einem nachhaltigen, sich selbst tragenden Konjunkturaufschwung kommt. Dies wird nicht zuletzt von den Vereinbarungen der Tarifvertragsparteien für dieses Jahr abhängen. Schwer abzuschätzen ist auch, ob und in welchem Umfang sich in diesem Jahr der insbesondere im Energiebereich eingetretene Investitionsstau aufzulösen beginnt. Ebenso sind die außenwirtschaftlichen Bedingungen – vor allem die voraussichtliche Entwicklung des Welthandels und die Einflüsse der Wechselkursbewegungen – für 1978 noch nicht klar zu übersehen. Zwar haben sich die Zahlungsbilanzprobleme in einigen wichtigen Ländern im letzten Jahr verringert, insgesamt ist die internationale Zahlungsbilanzsituation jedoch nach wie vor von erheblichen Ungleichgewichten gekennzeichnet, die – je länger sie andauern – das Risiko einer zunehmenden Beeinträchtigung des freien Warenaustausches sowie anhaltender Unruhe auf den Devisenmärkten mit negativen Einflüssen auf die Binnenwirtschaft in sich bergen.

8. Bei der Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für 1978 wurde von mittleren Annahmen des derzeit bekannten Prognosebildes ausgegangen. Dabei können, wie die Entwicklung 1977 erneut gezeigt hat, für den tatsächlichen Verlauf auch größere Abweichungen nach oben oder unten nicht ausgeschlossen werden. Dies gilt nicht nur für die zugrundegelegten Einzelannahmen, sondern ebenfalls für die Gesamtentwicklung.

Insgesamt kann auf Grund der beschlossenen wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen sowie der sich zur Zeit abzeichnenden Tendenzen von Nachfrage und Produktion im Jahresdurchschnitt 1978 eine

nominale Zunahme des Bruttosozialprodukts von 6 1/2 % bis 7 1/2 %

erwartet werden (nach +6 % im Vorjahr). Da sich die Sozialproduktsentwicklung 1977 im Verlaufe des Jahres erheblich abgeschwächt hatte, bedeutet dies für das kommende Jahr eine deutliche Beschleunigung; dabei ist für die einzelnen Nachfrageaggregate jedoch mit sehr unterschiedlichen Entwicklungen zu rechnen.

9. Bei der Abschätzung der privaten Verbrauchsnachfrage wurde davon ausgegangen, daß die Zu-

nahme der Bruttolohn- und -gehaltssumme mit gut 5 1/2 % zwar deutlich hinter dem Vorjahresanstieg von 7 % zurückbleibt. Auf Grund der nunmehr voll wirksam werdenden Steuererleichterungen könnte die Zunahme der Nettolohneinkommen gleichwohl eher etwas höher ausfallen als im Vorjahr. Auch die Entnahmen aus Gewinn- und Vermögenseinkommen, die 1977 – wohl auch wegen der hohen Zahlungen von Veranlagungssteuern – verhältnismäßig schwach expandierten, dürften im Einklang mit der voraussichtlich günstigeren Entwicklung der Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen erfahrungsgemäß wieder kräftiger zunehmen. Dagegen werden die vom Staat empfangenen Übertragungseinkommen der privaten Haushalte trotz der beschlossenen Kindergelderhöhung schwächer steigen als 1977, da die Anhebung der Sozialversicherungsrenten um ein halbes Jahr auf den 1. Januar 1979 verschoben wurde.

Gleichwohl wird der Anstieg des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte 1978 voraussichtlich etwas höher ausfallen als im Vorjahr. Trotz einer wahrscheinlich leicht steigenden Sparquote – der freiwerdende Betrag bisher im Rahmen der gesetzlichen Vermögensbildung festgelegter Spargelder ist in diesem Jahr deutlich niedriger als 1977 – könnte daher

der Private Verbrauch 1978 um 6 1/2 % bis 7 1/2 % zunehmen

und damit etwa gleich stark wachsen wie im Vorjahr.

10. Auf Grund der bisher bekannten Planungen für die öffentlichen Haushalte wird auch die

Zunahme des Staatsverbrauchs mit 6 1/2 % bis 7 1/2 % vorausgeschätzt.

Sie würde damit trotz der Erwartung deutlich niedrigerer Tariflohn- und Besoldungssteigerungen höher ausfallen als im Vorjahr. Dies ist insbesondere auf eine voraussichtlich stärkere Ausweitung der Sachkäufe der Gebietskörperschaften, aber auch auf in den öffentlichen Haushalten bereits vorgesehene vermehrte Personaleinstellungen zurückzuführen.

11. Vieles spricht dafür, daß 1978 auch stärkere Impulse von der Entwicklung der Anlageinvestitionen kommen werden. Das wahrscheinliche Ausmaß ihrer Expansion ist allerdings besonders schwer abzuschätzen. Dies gilt insbesondere für die Anlageinvestitionen im Unternehmenssektor, auf den – ohne Wohnungsbau – gut die Hälfte der gesamten Anlageinvestitionen entfällt.

Bei den der Jahresprojektion zugrundeliegenden Annahmen hinsichtlich der Kosten- und Nachfrageentwicklung würde sich die Ertragssituation der Unternehmen deutlich verbessern. Dies dürfte verbunden mit den verbesserten Abschreibungsbedingungen zur Stärkung der Investitionsneigung beitragen. Für 1978 wird somit eine verstärkte Zunahme der realen Unternehmensinvestitionen (+ 5 1/2 %) erwartet.

Im Unternehmenssektor dürfte sich am ehesten die Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen beschleunigen; für die gewerblichen Bauinvestitionen muß 1978 dagegen – als Reaktion auf das Auslaufen der Investitionszulage für Bauinvestitionen – eher mit einer schwächeren Zunahme als im Vorjahr gerechnet werden. Diese im Vergleich zum Vorjahr deutlich unterschiedliche Entwicklung von Ausrüstungs- und Bauinvestitionen im Unternehmensbereich zeichnet sich bereits am Verlauf der statistischen Indikatoren des zweiten Halbjahres 1977 ab. Die Auftragseingänge der Investitionsgüterindustrie aus dem Inland weisen seit Jahresmitte 1977 eine deutliche Aufwärtstendenz auf, während sich die Auftragseingänge des Baugewerbes für gewerbliche und industrielle Bauten nur sehr verhalten und weit schwächer als für Wohnbauten und für den öffentlichen Bau entwickelten.

Für den Wohnungsbau kann auf Grund der günstigen Auftragsentwicklung im Verlaufe von 1977 und dem damit einhergegangenen kräftigen Anstieg der Hypothekenzusagen für dieses Jahr eine stärkere Zunahme als im Vorjahr erwartet werden. Dies dürfte vor allem eine Folge des relativ niedrigen Zinsniveaus, aber auch der Fortsetzung und Aufstockung des regionalen Wohnungsbauprogramms sein.

Am stärksten könnte 1978 die Zunahme der öffentlichen Investitionen, die überwiegend (zu etwa 90 %) aus Bauinvestitionen bestehen, ausfallen. Neben einer insgesamt wieder expansiveren Planung der öffentlichen Haushalte – insbesondere im investiven Bereich – ist dies eine Folge des Programms für Zukunftsinvestitionen, von dem ein beträchtlicher Teil in diesem Jahr produktions- und ausgabewirksam werden soll.

Insgesamt kann danach 1978

für die Anlageinvestitionen ein nominaler Zuwachs von 8 % bis 9 %

erwartet werden. Die tatsächliche Entwicklung hängt jedoch nicht zuletzt davon ab, daß die geplanten Investitionsaufträge – insbesondere auf der kommunalen Ebene – auch tatsächlich rechtzeitig vergeben werden.

12. Schwer zu beurteilen sind die 1978 von der Lagerbildung ausgehenden konjunkturellen Einflüsse. Nach dem Rückgang im Vorjahr und der im Verlauf dieses Jahres erwarteten deutlichen Aufwärtsentwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktion könnte auch von den Vorratsveränderungen eher wieder ein leichter Wachstumsimpuls kommen. Auch die z. Z. verhältnismäßig niedrige gesamtwirtschaftliche Lagerquote spricht für eine solche Annahme. In der Jahresprojektion wurde daher für 1978 ein – allerdings sehr schwacher – expansiver Effekt vom Lageraufbau unterstellt.

13. Die weitere Ausfuhrentwicklung wird weitgehend von der Entwicklung der Weltkonjunktur bestimmt. Diese könnte sich im Verlaufe des Jahres etwas beleben, da in einigen Ländern der bisherige wirtschaftspolitische Restriktionskurs gelockert

wurde und in anderen Ländern zusätzliche Anregungsmaßnahmen beschlossen worden sind. In Übereinstimmung mit den Schätzungen des Internationalen Währungsfonds, des OECD-Sekretariats, der EG-Kommission und des Sachverständigenrats wird daher erwartet, daß sich die Entwicklung des Welthandels im Verlaufe des Jahres 1978 wieder beschleunigt; wegen der starken Abflachung während des Vorjahres dürfte der reale Welthandelsanstieg im Jahresdurchschnitt 1978 mit voraussichtlich etwa 5 % allerdings trotzdem kaum höher ausfallen als 1977. Dabei wird allerdings vorausgesetzt, daß es trotz der anhaltenden Zahlungsbilanzungleichgewichte nicht zu weiteren Handelshemmnissen kommt.

Die reale Zunahme der Warenausfuhr der Bundesrepublik Deutschland könnte sich 1978 etwa im Rahmen der Welthandelsentwicklung halten. Unter Berücksichtigung eines leichten Anstiegs der Ausfuhrpreise sowie der Dienstleistungseinnahmen aus dem Ausland würde danach die nominale Zunahme der Ausfuhr von Waren und Dienstleistungen 1978 zwischen 6 % und 7 % betragen. Bei der erwarteten Ausweitung von Verbrauch, Investitionen und Ausfuhr sowie etwa unveränderten terms of trade könnte der nominale Einfuhrzuwachs von Waren und Dienstleistungen mit 7 % bis 8 % dann etwas höher ausfallen als die Ausfuhrentwicklung. Der

Außenbeitrag würde mit 23 Mrd. bis 25 Mrd. DM etwas hinter der Vorjahreshöhe (25 1/2 Mrd. DM) zurückbleiben.

14. Bei der in der Jahresprojektion für 1978 unterstellten Entwicklung der Lohnkosten dürfte die gesamtwirtschaftliche Preisrate, also die Verteuerung des gesamten Sozialprodukts, mit rd. 3 1/2 % trotz der Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes auf 12 % bzw. 6 % nicht höher ausfallen als im Vorjahr. Dagegen erscheint

bei der Verbraucherpreisrate eine weitere leichte Reduzierung von knapp 4 % im Jahresdurchschnitt 1977 auf rd. 3 1/2 % in diesem Jahr möglich.

Zwar schlägt die Mehrwertsteuererhöhung im Verbraucherpreisindex etwas stärker zu Buche als im Preisindex des Sozialprodukts. Andererseits war der Verbraucherpreisanstieg im Vorjahr auch von dem besonderen Preiseffekt der Tabak- und Branntweinsteuererhöhung bestimmt, der 1978 nicht erneut eintritt. Vor allem aber sind die Abgabepreise der Verbrauchsgüterindustrien und ebenso die Einfuhrpreise seit Mitte 1977 kaum noch gestiegen, ohne daß sich dies bisher in der Verbraucherpreisentwicklung bereits voll ausgewirkt hat.

15. Bei der erwarteten Zunahme des nominalen Sozialprodukts und des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus würde sich

1978 im Jahresdurchschnitt ein reales Wirtschaftswachstum von rd. 3 1/2 %

ergeben. Bei der Beurteilung des für 1978 projektierten Wirtschaftswachstums ist allerdings zu berücksichtigen, daß der Produktionsanstieg im Jahresdurchschnitt 1978 nicht nur vom Verlauf innerhalb dieses Jahres, sondern ebenfalls vom sogenannten Überhang aus dem Vorjahr bestimmt wird. Da die gesamtwirtschaftliche Produktion im Verlaufe des Jahres 1977 nur sehr schwach gestiegen war und damit das Produktionsniveau am Jahresende 1977 im Vergleich zu den beiden Vorjahren nur geringfügig über dem Jahresdurchschnitt gelegen hat (Überhang), setzt die für 1978 erwartete jahresdurchschnittliche reale Sozialproduktsentwicklung von rd. 3 1/2 % im Verlaufe des Jahres, d. h. von Jahresanfang bis Jahresende, einen erheblich stärkeren Anstieg voraus, nämlich eine reale Zunahme von 4 1/2 % bis 5 %.

16. Die Zunahme der Stundenproduktivität – gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde – dürfte 1978 mit rd. 4 % etwas höher ausfallen als der Anstieg des Bruttoinlandsprodukts. Bei dieser Produktivitätsentwicklung würde das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen (Zahl der Erwerbstätigen mal durchschnittlich geleistete Arbeitszeit) um etwa ein halbes Prozent abnehmen. Dabei wird geschätzt, daß insbesondere die Arbeitszeit weiter zurückgeht, wobei einem Abbau von Kurzarbeit tarifliche Arbeitszeitverkürzungen gegenüberstehen dürften sowie ein kalenderbedingter Rückgang der Arbeitszeit zu berücksichtigen ist. Dagegen wird die Zahl Erwerbstätiger im Jahresdurchschnitt 1978 wahrscheinlich etwa unverändert bleiben oder allenfalls geringfügig zurückgehen. Da aber voraussichtlich gleichzeitig die Zahl Selbständiger und mithelfender Familienangehöriger weiter abnehmen wird, könnte die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer im Jahresdurchschnitt 1978 trotzdem leicht steigen.

Aus dieser erwarteten Beschäftigungsentwicklung lassen sich nicht ohne weiteres Rückschlüsse auf die Veränderung der Arbeitslosenzahl ziehen; diese wird auch von einer Reihe anderer Einflußfaktoren, die z. T. schwer vorherzusehen sind, bestimmt. Am sichersten läßt sich dabei noch die Zunahme des einheimischen Erwerbspotentials, die 1978 aus demographischen Gründen zu erwarten ist und den Arbeitsmarkt zusätzlich belasten wird, abschätzen. Schwer voraussehbar ist jedoch, in welchem Umfang in diesem Jahr die Zahl ausländischer Arbeitnehmer abnehmen und wie sich die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung entwickeln wird. Insofern unterliegt die Vorausschätzung der Arbeitslosigkeit selbst dann noch einem besonders hohen Schätzrisiko, wenn sich die Annahmen für Produktion und Beschäftigung als zutreffend erweisen.

In der Jahresprojektion wird im Jahresverlauf von einem saisonbereinigten Rückgang der Zahl Arbeitsloser von etwa 100 000 ausgegangen. Wegen der ungünstigen Entwicklung innerhalb des Vorjahres wird diese Abnahme allerdings in der Jahresdurchschnittsrechnung weit weniger sichtbar. Danach könnte die

Arbeitslosenquote von saisonbereinigt 4,6 % im 4. Vierteljahr 1977 auf gut 4 % Ende 1978 zurückgehen,

im Jahresdurchschnitt 1978 würde sie allerdings immer noch bei einer Größenordnung von knapp 4 1/2 % bleiben.

17. Hinter der Einkommensverteilung der Jahresprojektion steht die Annahme, daß die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer, die nicht mit Tariflöhnen zu verwechseln sind, im Jahresdurchschnitt 1978 um nicht mehr als 5 1/2 % steigen, also deutlich schwächer als im Vorjahr. Unter Berücksichtigung der erwarteten leichten Zunahme der Beschäftigtenzahl würde dann der

Anstieg des Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit 1978 gut 5 1/2 %

betragen. Bei einer derartigen Entwicklung der Lohneinkommen sowie der erwarteten nominalen Zunahme des Bruttosozialprodukts von 6 1/2 % bis 7 1/2 % ergäbe sich

für das Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen eine Zunahme um 9 % bis 11 %

und damit – nach dem vorjährigen Anstieg – wieder ein deutlicher Rückgang der (von Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur bereinigten) gesamtwirtschaftlichen Lohnquote [1]) von 70 1/2 % im Vorjahr auf 69 1/2 % im Jahre 1978. Sie entspräche damit etwa dem Durchschnitt der Jahre 1972/73 und würde immer noch deutlich über dem Zehnjahresdurchschnitt 1960/69 von 67,3 % liegen.

Wie die einzelnen Bestandteile des Einkommens aus Unternehmertätigkeit und Vermögen im Rahmen der Gesamtentwicklung zunehmen könnten, läßt sich bei dieser in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Rest ermittelten Größe nicht angeben, da diese Aufteilung von zu vielen – im vorhinein nicht zu übersehenden – Einflußfaktoren abhängt; in der Tendenz dürften die Vermögenseinkommen allerdings im Vergleich zu den Einkommen aus Unternehmertätigkeit unterproportional wachsen.

18. Die Projektion des staatlichen Sektors für das Jahr 1978 wird entscheidend durch die expansive Ausrichtung der Finanzpolitik geprägt. Die beschlossenen Steuersenkungen, die zusammen mit der Erhöhung des Kindergeldes (und unter Berücksichtigung der Mehrwertsteuererhöhung) die Kaufkraft von privaten Haushalten und Unternehmen um rd. 11 1/2 Mrd. DM erhöhen, das Programm für Zukunftsinvestitionen, die expansive Gestaltung des Bundeshaushalts und die bisher absehbaren Planungen von Ländern und Gemeinden dürften eine deutliche Erhöhung des staatlichen Finanzierungsdefizits (in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) um 15 Mrd. bis 20 Mrd. DM auf ca. 4 % des Bruttosozialprodukts zur Folge haben. Träger der wachstumsstimulierenden Politik sind die Gebietskörperschaften, in erster Linie der Bund, während die Sozialversicherungsträger weiterhin die auf Grund ihrer besonderen Probleme notwendige Konsolidierung verfolgen; das Defizit der Sozialversicherungsträger wird insgesamt voraussichtlich etwa auf dem 1977 erreichten Niveau verharren.

Die unterschiedliche Orientierung der Finanzpolitik von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträgern zeigt sich deutlich in der projektierten Ausgabenentwicklung. So sollen sich die Ausgaben des Bundes nach dem Haushaltsentwurf 1978 um 10 % (haushaltsmäßige Abgrenzung) erhöhen; auch von Ländern und Gemeinden wird erwartet, daß sie von ihrer bisher zurückhaltenden Ausgabenpolitik abgehen. Die Ausgaben der Gebietskörperschaften insgesamt könnten dann im Jahr 1978 mit etwa 9 % bis 9 1/2 % (haushaltsmäßige Abgrenzung) deutlich stärker als 1977 ansteigen und damit die gewünschte Belebung der konjunkturellen Entwicklung fördern. Demgegenüber werden die Ausgaben der Sozialversicherungsträger vor allem infolge der verschobenen Rentenanpassung schwächer als 1977 zunehmen. Für den staatlichen Sektor insgesamt ergibt sich daraus in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung [2]) eine Ausgabenerhöhung um 6 1/2 % bis 7 1/2 %. Unter den einzelnen Ausgabearten dürfte sich der Staatsverbrauch mit einer Rate von 6 1/2 % bis 7 1/2 % etwa parallel zu den Gesamtausgaben entwickeln; dabei sind maßvolle Lohnabschlüsse für den öffentlichen Dienst und eine konsequente Fortsetzung der Politik der Kostendämpfung bei den Sachleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung einerseits sowie eine begrenzte Ausweitung der Stellenpläne andererseits unterstellt. In der Projektion wird angenommen, daß der Sachaufwand der Sozialversicherung ungefähr mit der gleichen Rate wie im Vorjahr steigt (5 % bis 6 %), insbesondere weil davon auszugehen ist, daß sich auf Grund der Kostendämpfung im Bereich der Krankenversicherung die Zunahme der Sachleistungsausgaben im Rahmen der angenommenen Zunahme der Bruttolohn- und -gehaltsumme hält. Die wachstumsstimulierende Orientierung der öffentlichen Ausgabenpolitik wird an dem erwarteten Anstieg der staatlichen Investitionen um 9 1/2 % bis 10 1/2 % deutlich. Für diese Annahme sprechen die bereits im Jahre 1977 erfolgten und für 1978 vorgesehenen Auftragsvergaben aus dem Programm für Zukunftsinvestitionen; hinzu kommt, daß die Gemeinden, auf die etwa zwei Drittel der öffentlichen Investitionen entfallen, ihre Defizite insgesamt relativ stark abgebaut und dadurch wie-

---

[1]) Lohnquote bei konstanter Beschäftigungsstruktur des Jahres 1970.

[2]) Die Abweichung zum Ausgabenanstieg der Gebietskörperschaften in haushaltsmäßiger Abgrenzung hängt neben der unterproportionalen Zunahme der Ausgaben der Sozialversicherungsträger u. a. mit gewissen Bruttostellungen sowie mit einer abweichenden Verbuchungsweise der finanziellen Transaktionen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zusammen. Von besonderer Bedeutung für den Vergleich 1977/78 ist z. B. auch die Investitionszulage, die in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Vermögensübertragung nachgewiesen wird; da die Investitionszulage 1978 einen deutlich niedrigeren Betrag aufweist als 1977, liegt die Zuwachsrate der Ausgaben 1978 niedriger als in der haushaltsmäßigen Abgrenzung, in der die Investitionszulage bei den Steuereinnahmen abgesetzt wird.

der mehr Spielraum für eine Ausdehnung ihrer Investitionstätigkeit innerhalb der „Normalhaushalte" gewonnen haben. Die Einkommens- und Vermögensübertragungen (einschl. Zinsen) des gesamten staatlichen Sektors dürften 1978 mit 6 % bis 7 % verhalten steigen. Dies ist im wesentlichen auf die verschobene Rentenanpassung sowie die im Vergleich zu 1977 verminderten Auszahlungen der Investitionszulage zurückzuführen; dabei steigen allerdings die sozialen Leistungen der Gebietskörperschaften an private Haushalte infolge der Erhöhung des Kindergeldes stärker als 1977 an.

Für die Einnahmen des staatlichen Sektors wird 1978 mit 3 1/2 % bis 4 1/2 % ein deutlich schwächerer Anstieg als 1977 erwartet. Diese Entwicklung ist entscheidend durch die wachstumspolitisch notwendigen Erleichterungen im Bereich der direkten Steuern geprägt, denen andererseits eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes gegenübersteht. Die Körperschaftsteuerreform, die 1977 zu einem starken Anstieg des Körperschaftsteueraufkommens führte, wird umgekehrt 1978 bei der veranlagten Einkommensteuer Steuerausfälle bewirken, so daß das Einnahmewachstum auch von dieser Seite gedämpft wird. Die Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften dürften daher 1978 nur noch um 2 1/2 % bis 3 1/2 % steigen. Demgegenüber werden die Einnahmen aus Sozialbeiträgen voraussichtlich mit einer Zuwachsrate von 5 1/2 % bis 6 % deutlich stärker zunehmen; sie dürften sich parallel zum allgemeinen Einkommensanstieg entwickeln, wobei unveränderte Beitragssätze in den einzelnen Versicherungszweigen unterstellt sind. Die sonstigen Einnahmen könnten um 3 1/2 % bis 4 1/2 % zunehmen.

19. Die Zunahme der verfügbaren Einkommen und der unterstellte leichte Anstieg der Sparquote im Jahresdurchschnitt 1978 dürften zu einer weiteren Zunahme des Finanzierungsüberschusses der privaten Haushalte führen. Auf der anderen Seite wird damit gerechnet, daß der unterstellten Zunahme der Unternehmensinvestitionen (ohne Wohnungsbau) ein deutlicher Anstieg der Vermögensbildung der Unternehmen – auch auf Grund der steuerlichen Erleichterungen – gegenübersteht, so daß ihr Finanzierungsdefizit eher geringer sein könnte als im Vorjahr. Beim Wohnungsbau dürfte dagegen mit einem höheren Finanzierungsbedarf zu rechnen sein. Da der Außenbeitrag weiter geringfügig abnehmen und sich das Übertragungsdefizit gegenüber der übrigen Welt erneut leicht erhöhen könnte, dürfte die Inanspruchnahme inländischer Finanzierungsmittel durch das Ausland unter der des Vorjahres liegen. Bei einer solchen Entwicklung der Finanzierungsströme der übrigen Sektoren dürfte die Finanzierung des steigenden Kreditbedarfs des öffentlichen Gesamthaushalts keine Schwierigkeiten bereiten.

Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den Jahren 1974 bis 1977 und Eckwerte der Jahresprojektion für 1978

	1974	1975 [1]	1976 [1]	1977 [2]	1978
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %				
Entstehung des Sozialprodukts					
Erwerbstätige	— 1,9	— 3,4	— 0,9	— 1/2	± 0
Arbeitslosenquote in %	*(2,6)*	*(4,7)*	*(4,6)*	*(4,5)*	*(knapp 4 1/2)*
Arbeitszeit je Erwerbstätigen	— 1,3	— 1,4	+ 1,0	— 1	— 1/2
Bruttoinlandsprodukt					
in Preisen von 1970 (BIP)	+ 0,5	— 2,6	+ 5,6	+ 2 1/2	+ rd. 3 1/2
BIP je Erwerbstätigen	+ 2,4	+ 0,8	+ 6,6	+ 3	+ rd. 3 1/2
BIP je Erwerbstätigenstunde	+ 3,7	+ 2,2	+ 5,5	+ 4	+ rd. 4
Verwendung des Sozialprodukts in jeweiligen Preisen					
Privater Verbrauch	+ 7,3	+ 8,9	+ 8,2	+ 7	+ 6 1/2 bis + 7 1/2
Staatsverbrauch	+ 16,4	+ 11,3	+ 5,8	+ 6	+ 6 1/2 bis + 7 1/2
Anlageinvestitionen	— 4,0	— 0,9	+ 8,5	+ 6 1/2	+ 8 bis + 9
darunter:					
Öffentliche Investitionen	+ 15,7	— 0,9	— 1,2	— 0	+ 9 bis + 11
Vorratsveränderung, Mrd. DM	(+ 5,5)	(— 3,4)	(+ 13,4)	(+ 12 1/2)	(+ 14 bis + 16)
Inlandsnachfrage	+ 5,9	+ 6,2	+ 9,5	+ 6 1/2	+ 6 1/2 bis + 7 1/2
Außenbeitrag					
Mrd. DM	(+ 43,4)	(+ 29,4)	(+ 28,1)	(+ 25 1/2)	(+ 23 bis + 25)
Anteil am Bruttosozialprodukt in %	*(4,4)*	*(2,9)*	*(2,5)*	*(2)*	*(rd. 2)*
Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen	+ 7,3	+ 4,5	+ 9,1	+ 6	+ 6 1/2 bis + 7 1/2
Preisentwicklung					
Privater Verbrauch	+ 7,0	+ 6,3	+ 4,4	+ 4	+ rd. 3 1/2
Inlandsnachfrage	+ 7,9	+ 5,9	+ 3,9	+ 4	+ rd. 3 1/2
Bruttosozialprodukt	+ 6,9	+ 7,1	+ 3,2	+ 3 1/2	+ rd. 3 1/2
Verteilung des Sozialprodukts					
Volkseinkommen	+ 7,1	+ 3,9	+ 9,3	+ 5 1/2	+ 6 1/2 bis + 7 1/2
Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen (Summe)	+ 0,1	+ 3,3	+ 15,4	+ 2 1/2	+ 9 bis + 11
Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit (Summe)	+ 10,0	+ 4,1	+ 7,1	+ 7	+ gut 5 1/2
Nachrichtlich:					
Bruttolohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer	+ 11,4	+ 7,2	+ 7,0	+ 7	+ 5 1/2
Sparquote	*(15,1)*	*(15,7)*	*(14,3)*	*(13 1/2)*	*(14)*

[1] Vorläufige Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes
[2] Erstes vorläufiges Ergebnis des Statistischen Bundesamtes

Einnahmen und Ausgaben des Staatssektors

(in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung)

	1974	1975	1976	1977	1978 [1])
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %				
Einnahmen					
Steuern	+ 7,0 [2])	— 0	+ 12,6	+ 11	+ 2½ bis + 3½
Sozialbeiträge [3])	+ 11,0	+ 9,2	+ 12,1	+ 7	+ 5½ bis + 6
Sonstige Einnahmen	+ 6,1	+ 2,9	+ 14,4	+ 3	+ 3½ bis + 4½
Einnahmen insgesamt	+ 8,2	+ 3,3	+ 12,5	+ 9	+ 3½ bis + 4½
Ausgaben					
Staatsverbrauch	+ 16,4	+ 11,3	+ 5,8	+ 6	+ 6½ bis + 7½
Einkommens- und Vermögensübertragungen [4])	+ 13,3	+ 19,5	+ 10,2	+ 9	+ 6 bis + 7
Investitionen	+ 16,0	+ 0,3	— 2,2	— 0	+ 9½ bis + 10½
Ausgaben insgesamt	+ 14,9	+ 14,0	+ 7,3	+ 7	+ 6½ bis + 7½
Finanzierungssaldo in Mrd. DM	— 13,32	— 60,29	— 41,8	— 34½	— 50 bis — 55

[1]) Jahresprojektion
[2]) einschließlich Stabilitätszuschlag und Investitionsteuer
[3]) einschließlich Beiträge an einen unterstellten Pensionsfonds
[4]) einschließlich Zinsen

Anlage II

Bericht über die Abwicklung des Programms für Zukunftsinvestitionen

– Stand 31. Dezember 1977 –

Das von der Bundesregierung am 23. März 1977 beschlossene mehrjährige öffentliche Investitionsprogramm zur wachstums- und umweltpolitischen Vorsorge („Programm für Zukunftsinvestitionen") sieht Investitionsausgaben für den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur in den Jahren 1977 bis 1980 von insgesamt 16 Mrd. DM vor. Nach den getroffenen Vereinbarungen entfallen davon auf den Bund 8,2 Mrd. DM und auf die Länder 3,4 Mrd. DM, zusammen rd. 11,6 Mrd. DM; die Gemeinden sollen sich an den von ihnen durchzuführenden Programmteilen mit insgesamt rd. 2,1 Mrd. DM beteiligen. Von dritter Seite (insbesondere öffentlichen Unternehmen) wurden Mitleistungen in einer Größenordnung von gut 2 Mrd. DM erwartet. Zur Sicherstellung der wachstums- und konjunkturpolitischen Effizienz des Programms haben die Regierungschefs des Bundes und der Länder in einer gemeinsamen Erklärung vom 6. Mai 1977 ihre Absicht bekundet, „die Zusätzlichkeit der im Investitionsprogramm vorgesehenen Ausgaben zu sichern und Umfinanzierungen zu vermeiden".

Das Programm für Zukunftsinvestitionen wurde von den Ländern noch durch eigene Programme flankiert. Einige Länder haben besondere Zusatzprogramme beschlossen, die vor allem Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur (Stadtsanierung, Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen), zur Förderung des Wohnungsbaus und zur Wirtschaftsförderung enthalten. Andere Länder haben ihre Investitionsausgaben im laufenden Haushalt wesentlich verstärkt.

Der Abwicklungsstand des Programms für Zukunftsinvestitionen ist für die einzelnen Programmteile der Programmstruktur entsprechend unterschiedlich weit fortgeschritten. Im einzelnen ergibt sich folgendes:

1. Verkehrsbereich

Das Schwergewicht der Maßnahmen liegt bei der Beseitigung von Unfallschwerpunkten und höhengleichen Bahnübergängen, beim Bau von Ortsumgehungen, von Autobahnanbindungen sowie bei Maßnahmen im Bahnbereich. Bei Straßenbaumaßnahmen konnten die für das Jahr 1977 geplanten Auftragsvergaben vor allem wegen umfangreicher Abstimmungen mit anderen Planungsträgern und planungsrechtlicher Schwierigkeiten im Vorfeld der Besiedlungen nicht voll erreicht werden. Bei Maßnahmen der Deutschen Bundesbahn sind in den Auftragsvergaben Verzögerungen eingetreten, soweit bei den Vorbereitungen die Beteiligung Dritter notwendig ist und wegen der kurzen Vorplanungszeit unvorhersehbare technische Schwierigkeiten aufgetreten sind. Die genannten Hemmnisse werden sich im Laufe des ersten Halbjahres 1978 weitgehend abbauen lassen, so daß dann mit verstärkten Auftragsvergaben gerechnet werden kann.

Nach den Angaben des Bundesministers für Verkehr sind 1977 Aufträge von insgesamt 365 Millionen DM erteilt worden; für 1978 wird mit weiteren Aufträgen im Verkehrsbereich von rd. 1,2 Mrd. DM gerechnet.

Das Dollarthafen-Projekt konnte 1977 noch nicht begonnen werden, weil die Verhandlungen mit den Niederlanden nicht abgeschlossen sind und das Planfeststellungsverfahren, das die Einigung mit den Niederlanden zur Voraussetzung hat, noch durchgeführt werden muß.

2. Forschungs- und Entwicklungsvorhaben

Die Sicherung der Energieversorgung durch die Entwicklung neuer Technologien zur Energieeinsparung und Kohlenutzung bestimmt den Schwerpunkt der vom Bundesminister für Forschung und Technologie geförderten Maßnahmen. Darüber hinaus werden Vorhaben im Bereich der Abfall- und Abwasserbeseitigung, der Verkehrssicherheit und Nachrichtentechnik sowie des Lärmschutzes gefördert. Bis 1977 sind 179 Projekte mit einem Investitionsvolumen von rd. 1,7 Mrd. DM festgelegt worden. Nach Angaben des Bundesministers für Forschung und Technologie dürfte bis Ende 1977 ein Auftragsvolumen von ca. 920 Millionen DM erreicht worden sein.

Für 1978 wird mit weiteren Auftragsvergaben von rd. 550 Millionen DM gerechnet.

3. Rhein-Bodensee-Programm

Die Abwassermaßnahmen zur Sanierung des Rheins und des Bodensees schließen in begrenztem Umfang auch das Einzugsgebiet des Rheins in Schwerpunkten der Gewässerverschmutzung ein. Dies erhöht nicht nur die Wirkung für den Gewässerschutz, es konnte damit auch häufig auf vorgeplante Maßnahmen zurückgegriffen werden. Die Länder haben bereits ca. 700 Projekte mit einem Investitionsvolumen von 2 1/2 Mrd. DM festgelegt. Das schnelle Anlaufen des Programms wurde dadurch begünstigt, daß der Verfahrensablauf durch frühere Programme bereits eingespielt war.

Bei Fortsetzung der bisherigen Förderpraxis in den Ländern dürfte das Rhein-Bodensee-Programm ein Gesamtinvestitionsvolumen von über 3 Mrd. DM induzieren. Davon sind bereits 1977 gut 1 Mrd. DM auftragswirksam geworden; für 1978 ist mit weiteren Auftragsvergaben von etwa 1 Mrd. DM zu rechnen.

4. Sicherung der Trinkwasserversorgung, Abwehr von Erosion und Überschwemmung, Küstenschutz

Die in ländlichen Gebieten durchzuführenden Maßnahmen sollen die Voraussetzungen für die weitere

siedlungs- und wirtschaftsstrukturelle Entwicklung verbessern. Mit der Gewässerreinhaltung wird zusätzlich ein Beitrag zur Umweltverbesserung geleistet. Die Durchführung des Programms im Rahmen vorgegebener Verwaltungsverfahren erwies sich als günstig für die rasche Umsetzung dieser Programmteile. Die den Ländern eingereichten Förderanträge liegen deutlich über dem vorgesehenen Programmvolumen. Die bereits festgelegten Projekte haben ein Investitionsvolumen von 1,7 Mrd. DM. Die Auftragsvergaben belaufen sich für 1977 auf rd. 700 Millionen DM.

Im Jahr 1978 sind weitere Auftragsvergaben von etwa 650 Millionen DM zu erwarten.

5. Wasser-Notversorgung

Die ausschließlich vom Bund finanzierten Projekte liegen weitgehend fest. Das vorgesehene Programmvolumen von 100 Millionen DM ist bereits 1977 zu etwa 80 % in Aufträge umgesetzt worden. Der gesamte Programmteil dürfte Ende 1978 auftragsmäßig abgewickelt sein.

6. Verbesserung der Lebensbedingungen in Städten und Gemeinden

Die Förderung von Infrastrukturmaßnahmen in städtischen Innenbereichen sowie der Auslagerung von Gewerbebetrieben, des Baus von Ersatzwohnungen und von Maßnahmen zur Erhaltung und Erneuerung ausgewählter historischer Stadtkerne ist bei den Gemeinden auf ein außerordentlich reges Interesse gestoßen. Die bereitgestellten Bundesmittel für 1977 von 320 Millionen DM konnten deshalb schon frühzeitig mit konkreten Vorhaben belegt werden. Das Gesamtinvestitionsvolumen der festgelegten Projekte betrug 1977 rd. 1,6 Mrd. DM; davon sind bis Ende des Jahres über 1 Mrd. DM auftragswirksam geworden.

Auf Grund der weiterhin starken Nachfrage und der großen Anstoßwirkung werden nach Angaben des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau für 1978 allein aus diesem Programmbereich Aufträge von über 2 Mrd. DM erwartet, die vor allem dem Baubereich zugute kommen.

7. Infrastrukturmaßnahmen in Schwerpunktorten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"

Nach Ablauf der Einreichungsfristen für die Förderanträge und dem Abschluß der Projektauswahl haben die Länder die Bewilligungen unverzüglich erteilt. Aufträge konnten noch in Höhe von rd. 180 Millionen DM vergeben werden, so daß die für 1977 vorgesehene Auftragserteilung (100 Millionen DM) deutlich überschritten wurde. Auf Grund der bisher festgelegten Projekte werden insbesondere der Bau von Parkplätzen und die Einrichtung von Fußgängerzonen gefördert, daneben aber auch andere Einrichtungen der Infrastruktur, soweit sie der Förderung des gewerblichen Mittelstandes und des Fremdenverkehrs dienen.

Für 1978 erwarten die Länder einen deutlichen Anstieg bei den Auftragsvergaben auf knapp 300 Millionen DM.

8. Erhaltung und Wiederaufbau von Baudenkmälern und Kulturbauten

Für die bisher festgelegten Projekte von besonderer historischer Bedeutung mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von etwa 100 Millionen DM wurden 1977 Aufträge in Höhe von rd. 21 Millionen DM vergeben.

Im Jahre 1978 wird mit einer weiteren Auftragsvergabe von rd. 40 Millionen DM gerechnet.

9. Dorferneuerung

Bei diesem Programmteil, der insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur (innerörtliche Verkehrsverhältnisse und Erschließungsmaßnahmen) sowie der Baustruktur (Neu- und Umbau von landwirtschaftlichen Gebäuden, Maßnahmen zur Neugestaltung des Ortsbildes) in ländlichen Gebieten fördert, lagen die Anträge schon kurz nach Anlaufen des Programms über dem vorgesehenen Fördervolumen (270 Millionen DM). Die Bewilligungen und die auftragsmäßige Umsetzung erfolgten so, daß bereits 1977 die tatsächlichen Auftragsvergaben (rd. 150 Millionen DM) den Planansatz um ein Mehrfaches übertrafen. Festgelegt sind bisher Projekte mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von rd. 350 Millionen DM.

Die restliche Auftragsvergabe (rd. 200 Millionen DM) dürfte nach den Berichten der Länder noch im Jahre 1978 erfolgen.

10. Fernwärmeversorgung

Bei den Maßnahmen zum Ausbau der Fernwärmeversorgung in städtischen Schwerpunktbereichen konnten bis Ende 1977 bereits Projekte mit einem Gesamtvolumen von rd. 1,1 Mrd. DM festgelegt werden. Auf Grund des vergleichsweise langen Planungsvorlaufs wurden im Jahr 1977 lediglich Aufträge in Höhe von rd. 100 Millionen DM erteilt; für 1978 dürften rd. 300 Millionen DM auftragswirksam werden.

11. Berufsbildung

Gegenstand der Förderung sind der Bau und die Ausstattung beruflicher Vollzeitschulen sowie überbetrieblicher Ausbildungsstätten. Die Abgrenzung der Fördergegenstände und der Erlaß der Länder-Durchführungsrichtlinien nahm eine gewisse Zeit in Anspruch. Dennoch konnte bei der Auftragsvergabe das gesetzte Ziel von 100 Millionen DM im Jahre 1977 noch erreicht werden.

Auf Grund der inzwischen vorliegenden planungsreifen Projekte kann nach Angaben einiger Länder 1978 mit einer verstärkten Auftragsvergabe (etwa 300 Millionen DM) gerechnet werden.

Zusammenfassendes Ergebnis

1. Das Programm für Zukunftsinvestitionen ist nach dem bereits festgelegten Investitionsvolumen wie auch nach den Auftragsvergaben schneller angelaufen als zunächst angenommen wurde. Nach den Ressort- und Länderberichten kann davon ausgegangen werden, daß das ursprünglich vorgesehene Gesamtvolumen des Programms (rd. 16 Mrd. DM) deutlich höher ausfallen wird. Schon die bisher festgelegten Projekte umfassen ein Gesamtvolumen von über 13 Mrd. DM.

2. Die aus konjunktur- und beschäftigungspolitischen Gründen beabsichtigte Vorziehung von Aufträgen in das Jahr 1977 ist verwirklicht worden. Die für 1977 ursprünglich veranschlagten Auftragsvergaben (3 1/2 Mrd. DM) wurden durch die tatsächlich vergebenen Aufträge (über 4 1/2 Mrd. DM) erheblich übertroffen, wobei das Schwergewicht der Vergaben im vierten Quartal 1977 lag.

3. Der Schwerpunkt der Durchführung des Programms wird im Jahr 1978 liegen, in dem mit Auftragsvergaben von rd. 6 1/2 Mrd. DM zu rechnen ist. Auch produktionsmäßig wird sich das Programm vor allem im Jahr 1978 auswirken. Dafür sprechen schon die Auftragsüberhänge aus 1977 und die im ersten Halbjahr 1978 zu erwartenden Auftragsvergaben.

4. Die Anstoßeffekte des Programms werden sich vor allem in der Bauwirtschaft und ihren Vorleistungsbereichen niederschlagen. Es ist damit zu rechnen, daß sich die Kapazitätsauslastung in der Bauwirtschaft dadurch deutlich verbessert mit entsprechenden positiven Effekten für die Beschäftigung.

5. Bund, Länder und Gemeinden sollten das Programm auch weiterhin beschleunigt abwickeln und die für 1978 vorgesehenen Auftragsvergaben möglichst in das erste Halbjahr vorziehen.